

MANAJEMEN

Pemerintahan Daerah



Aos Kuswandi

MANAJEMEN

Pemerintahan Daerah

Aos Kuswandi

MANAJEMEN PEMERINTAHAN DAERAH
@ AOS KUSWANDI

Cetakan kedua, Mei 2016

Editing :
Ainurofieq

Perancang Cover:
Wisnu Setiawan

KUSWANDI, Aos
Manajemen Pemerintahan Daerah
Bekasi, Maret 2009
x + 142 hlm.; 14 cm x 20,5 cm
ISBN: 978-979-19414-0-2

Program Studi Ilmu Pemerintahan
Magister Ilmu Pemerintahan
Lembaga Penerbitan Pascasarjana
Universitas Islam '45' (UNISMA) Bekasi
Jl. Cut Meutiah No.83 Bekasi 17113
Telp/Fax: 021-8821185
Email: aos_kuswandi@yahoo.com

Karya Sederhana ini didedikasikan untuk:
Ibunda tercinta Almarhumah Noortisyah'
Ayahanda tercinta Almarhum 'Soekardi'
Terimakasih atas jasa-jasamu yang Tak Terhingga

Sebagai Kado Istimewa untuk:
Permaisuriku tercinta Euis Khodijah dan
Anak-anakku belahan jiwaku: Nida, Alifa dan Rafly
Kalian adalah penyemangat dalam hidupku

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim,

Tiada kata yang lebih tinggi yang dapat penulis sampaikan selain ucapan *Alhamdulillah* atas selesainya buku kedua penulis dalam bidang pemerintahan yang berjudul 'Manajemen Pemerintahan Daerah'. Cukup sederhana buku yang ditulis ini, namun kiranya dapat memenuhi sebagian dari sedikitnya literatur manajemen pemerintahan yang menjadi kebutuhan bagi mahasiswa dan pemerhati masalah-masalah pemerintahan.

Buku yang ada dihadapan para pembaca ini, berisikan hal-hal yang dasar, sederhana dan sahaja dalam pemaparan manajemen pemerintahan daerah. Uraian yang disajikan tidak berbelit dan mudah dipahami, karena memang ditujukan agar para pembaca dapat dengan sekali membacanya bisa mendapatkan pemahaman dari yang dibacanya. Pada awal uraian dalam buku ini dib ahas mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk memberikan pemahaman umum mengenai konsep pemerintahan

daerah. Dilanjutkan bahasan tentang manajemen pengelolaan Satuan kerja Pengkat Daerah (SKPD) sebagai inti dari pelaksanaan kewenangan daerah yang berhubungan langsung dengan masyarakat. Selanjutnya dipaparkan mengenai penyusunan RAPB yang memang membutuhkan pengelolaan yang baik dari Pemerintah Daerah dan DPRD. Pada bagian selanjutnya diuraikan mengenai manajemen keuangan daerah, terutama dalam implementasi dan perhitungan pendapatan dan belanja penyelenggaraan pemerintahan daerah. Untuk mengetahui bagaimana penyelenggaraan manajemen pemerintahan berjalan dengan baik, maka diuraikan juga pengawasan penyelenggaraan pemerintahan. Pada bagian akhir dari buku ini ditutup dengan bahasan mengenai *Good Governance* dalam pemerintahan Daerah.

Pada kesempatan ini saya mengucapkan terimakasih yang tak terhingga kepada Bapak Dr. Ir., Nandang Najmulmunir, MS., sebagai Direktur Pascasarjana UNISMA yang selalu memotivasi penulis untuk senantiasa produktif dalam membuat karya ilmiah, kepada Profesor Dr. Utang Suwaryo, MA., Dosen, sekaligus mitra penulis dalam mengelola Program Magister Ilmu Pemerintahan UNISMA yang senantiasa berdiskusi dan memberikan pencerahan dalam keilmuan pemerintahan. Terakhir penulis mengucapkan terimakasih kepada Bapak Ainurofieq, S.IP., yang telah dengan susah payah membantu dalam editing dan penyempurnaan penulisan buku ini.

Akhirnya penulis menyerahkan sepenuhnya kepada para pembaca terutama mahasiswa maupun dosen yang telah menggunakan buku ini, semoga buku ini ada manfaatnya untuk pengembangan ilmu pemerintahan. Kritik dan saran senantiasa saya harapkan untuk perbaikan dan penyempurnaan buku ini maupun dalam penulisan buku yang lain berikutnya.

Bekasi, Maret 2009

AosKuswandi

DAFTAR ISI

Hal Persembahan

Kata Pengantar • v

Daftar Isi • vii

BAB I PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH

- A. Pemerintahan Daerah • I
- B. Jenis-jenis Pemerintahan Daerah • 5
- C. Konsep Otonomi Daerah • 7
- D. Jenis Otonomi Daerah • 11
- E. Urgensi Otonomi Daerah • 13
- F. Aspek Substantif Otonomi Daerah • 14
- G. Sendi-sendi Utama Dalam Otonomi Daerah • 16

- H. Faktor Yang Mempengaruhi Pelaksanaan Otonomi Daerah • 20
- I. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah • 41

BAB II PENGELOLAAN SATUAN KERJA PERANGKAT DAERAH

- A. Pengelolaan Kewenangan Daerah oleh SKPD • 45
- B. Manajemen Pelayanan SKPD • 56

BAB III PENYUSUNAN RANCANGAN APBD

- A. Siklus Anggaran • 67
- B. Penyusunan dan Penetapan APBD • 74
- C. Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) • 76
- D. Kebijakan Umum APBD • 76
- E. Prioritas dan Platform Anggaran Sementara • 77
- F. Penyusunan Rencana Kerja Anggaran (RKA) SKPD • 78
- G. Penyiapan Raperda APBD • 81
- H. Penetapan APBD • 83

BAB IV MANAJEMEN KEUANGAN DAERAH

- A. Paradigma Baru Pengelolaan Keuangan Sektor Publik • 85
- B. Konsep Keuangan Daerah • 87
- C. Pengelolaan Keuangan Daerah • 95
- D. Surplus dan Defisit Anggaran APBD • 107
- E. Manajemen Pembiayaan Daerah • 108
- F. Pengaturan Keuangan Daerah • 110
- G. Pelaksanaan Anggaran Daerah • 112
- H. Prinsip Anggaran Berbasis Kinerja • 113

- I. Pengawasan dan Pemeriksaan Keuangan Daerah Perhitungan Anggaran Daerah • 113

BAB VEVALUASI DAN PENGAWASAN PEMERINTAHAN

- A. Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan • 117
- B. Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan • 120
- C. Koordinasi Pengawasan • 137

DAFTAR PUSTAKA

PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH

A. URGENSI PEMERINTAHAN DAERAH

Dalam pemahaman yang luas pemerintahan daerah merupakan bagian dari penyelenggaraan pemerintahan negara kesatuan. Konsep ini telah ditetapkan sebagai pilihan penyelenggaraan Pemerintahan Negara Republik Indonesia. Secara umum pemerintahan yang diselenggarakan mempunyai dua fungsi utama, yaitu: fungsi pengaturan (*regulation*) dan fungsi pelayanan (*services*). Dalam kaitannya dengan dua fungsi tersebut, menurut Sarundajang (2000:16) suatu negara, bagaimanapun bentuknya dan seberapa luasnya wilayah, tidak akan mampu menyelenggarakan pemerintahan secara sentral (terpusat) secara terus menerus. Keterbatasan kemampuan pemerintah menimbulkan konsekuensi logis bagi distribusi urusan-urusan pemerintahan negara kepada pemerintah daerah.

Dalam negara-negara federal seperti dikemukakan oleh Mass (1961) yang dikutip oleh Sarundajang (2000:16-17) bahwa urusan-urusan sisa dari

pemerintah sentralnya diserahkan kepada pemerintah negara bagian dalam rangka menjalankan urusan pemerintahan umum. Negara-negara bagian tersebut menyelenggarakan pemerintahan secara *local self government* dengan sedikit urusannya bersifat *local state government*.

Salah satu faktor yang menyebabkan telah mendorong peningkatan distribusi kewenangan pusat kepada daerah ialah berkembangnya sistem komunikasi yang cepat dan langsung, transportasi yang lebih baik, meningkatnya profesionalisme, tumbuhnya asosiasi-asosiasi, pelayanan menjadi lebih baik, dan tuntutan masyarakat yang semakin gencar akan pelayanan yang cepat dan berkualitas. Beberapa hal tersebut turut menciptakan semakin perlunya penyelenggaraan pelayanan pemerintahan umum di tingkat daerah.

Dilihat dari potensi yang dimiliki oleh daerah, maka hal tersebut menjadi tuntutan untuk semakin dioptimalkan penggalian dan pemanfaatannya. Optimalisasi pengelolaan sumberdaya daerah harus benar-benar dilaksanakan oleh para penyelenggara pemerintahan. Hal tersebut menjadi perlu dengan tujuan untuk kepentingan masyarakat daerah. Kondisi tersebut jelas menghendaki dilaksanakannya pemerintahan daerah. Kaitannya dengan pelaksanaan pemerintahan di daerah, Sarundajang (2001:21-24) menguraikan bahwa terdapat beberapa alasan yang menjadi bahan pertimbangan, antara lain: 1) alasan sejarah, 2) alasan situasi dan kondisi wilayah, 3) alasan keterbatasan pemerintah, dan 4) alasan politis dan psikologis.

Alasan Sejarah, dalam hal ini keberadaan pemerintahan daerah di Indonesia sudah dikenal sejak zaman dahulu ketika pemerintahan kerajaan dilaksanakan oleh nenek moyang kita. Ketika memasuki masa penjajahan kolonialisme Belanda, Portugis, Spanyol, Inggris maupun Jepang, pemerintahan daerah pun tetap dilaksanakan dalam konteks yang berbeda. Misalnya ada konsep, dusun, kampung, desa, negeri dan lain-lain sampai pada pemerintahan tertinggi.

Apabila memperhatikan perkembangan sejarah di Indonesia, maka kita akan melihat tingkat perkembangan penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Dikeluarkannya UU No. 1 Tahun 1945 merupakan awal dari diberlakukannya aturan tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah. Lantas dalam perkembangan selanjutnya kita bisa melihat undang-undang tentang pemerintahan daerah seperti: UU No. 22 Tahun 1948, UU No. 44 Tahun 1950, UU No. 1 Tahun 1957, UU No. 18 Tahun 1965, UU No. 5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004, dan UU No 23 Tahun 2014. Sejumlah undang-undang tersebut merupakan hasil perkembangan dan pertimbangan sejarah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Bila memperhatikan rentetan sejarah tersebut, maka urgensi dan alasan mengapa pemerintahan daerah dilakukan lebih disebabkan oleh eksistensi pemerintahan daerah yang berkembang dari masa ke masa. Hal tersebut telah semakin menguatkan posisi dan kedudukan pemerintahan daerah menjadi demikian penting dalam tatanan pemerintahan Indonesia.

Alasan Situasi dan Kondisi Wilayah, hal tersebut lebih ditekankan pada kondisi obyektif secara geografis negara Indonesia. Heterogenitas secara geografis dan budaya masyarakat Indonesia menghendaki adanya pengaturan yang baik sehingga semua kepentingan masyarakat daerah dapat terakomodir secara adil. Berbagai potensi dan permasalahan pada masyarakat di berbagai wilayah memerlukan penanganan segera dan didasarkan pada kemampuan masing-masing daerah. Dengan demikian maka berdasarkan kondisi obyektif situasi dan wilayah masyarakat di Indonesia menghendaki adanya penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan menggunakan pendekatan otonomi daerah yang mengutamakan kemampuan daerah menjadi diperlukan.

Alasan Keterbatasan Pemerintah, dalam hal ini keterbatasan pemerintah pusat untuk menyelenggarakan semua urusan pemerintahan. Karena luasnya wilayah dan beranekaragamnya tingkat permasalahan

masyarakat, maka tidak mungkin dalam waktu cepat dapat ditangani secara tersentral oleh pemerintah pusat. Itu artinya menjadi perlu diadakannya pemerintahan daerah. Komitmen seluruh elemen bangsa untuk berpihak pada kualitas dan kuantitas pelayanan kepada masyarakat merupakan agenda yang menjadi prioritas. Adanya keterbatasan pemerintah pusat inilah yang menjadi salah satu pendorong mengapa penyelenggaraan pemerintahan daerah menjadi perlu.

Alasan Politis dan Psikologis, ini lebih terkait dengan semangat UUD 1945. Sarundajang (2001:24) menjelaskan bahwa ketika UUD 1945 dalam masa penyusunan, maka pandangan yang menonjol pada saat itu adalah wawasan integralistik dan demokratis serta semangat persatuan dan kesatuan nasional. Semangat dan motivasi inilah yang menjadi pendorong pentingnya penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Bagi Sarundajang, alasan politis dan psikologis ini menjadi tepat, karena sejarah telah membuktikan bahwa kondisi yang luas dan tingkat permasalahan yang demikian kompleksnya membutuhkan persatuan dan kesatuan. Dengan semangat persatuan dan kesatuan bangsa, maka daerah yang satu akan merasa sebagai bagian dari daerah yang lain, dan merupakan suatu kesatuan. Pembentukan dan pembinaan pemerintahan daerah adalah sarana efektif yang memungkinkan semangat persatuan dan kesatuan tetap terjaga.

Berbagai alasan di atas menjadi pokok utama bagi tetap perlunya penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Komitmen yang kuat antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diperlukan untuk mewujudkan tujuan ideal penyelenggaraan pemerintahan daerah. Untuk hal tersebut maka dalam UU No. 22 Tahun 1999 telah diatur mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah. Berbagai kekurangan dalam undang-undang tersebut kemudian disempurnakan kembali dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kedua undang-undang Pemerintahan Daerah tersebut merupakan kebijakan yang memperhatikan betapa kualitas pelaksanaan pemerintahan daerah melalui konsep otonomi daerah

menjadi tuntutan yang mendesak.

Namun, dalam UU No 32 Tahun 2004 pun nampak masih ada kelemahannya terutama terkait dengan pemilihan kepala daerah langsung (PIL-KADA) dan Pemerintahan Desa. Aspek lainnya juga masih ada kelemahannya, terkait dengan pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, yang masih terkesan hanya menyangkut perimbangan keuangan saja. Kondisi ini menghendaki evaluasi dan penyempurnaan paket undang-undang Pemerintahan Daerah. Dalam tahun 2009 paket UU pemerintahan daerah akan terus disempurnakan agar penyelenggaraan pemerintahan dapat berjalan semakin optimal. Perubahan dan penyempurnaan tersebut senantiasa akan terjadi sejauh masih banyaknya tuntutan dan kebutuhan masyarakat dan stakeholders lainnya yang terkait. Namun tentu saja hal tersebut harus tetap didasarkan pada tujuan ideal ditetapkan Negara Kesatuan sebagai pilihan.

B. JENIS-JENIS PEMERINTAHAN DAERAH

Secara luas jenis Pemerintahan Daerah menurut Sarundajang (2001: 25) terbagi menjadi dua, yaitu: pemerintahan *local administrative* atau *local state government* dan pemerintahan lokal yang mengurus rumah tangganya sendiri atau *local self government*. Pemerintah Daerah dibentuk berdasarkan undang-undang dan sekaligus di dalamnya ditetapkan juga batas-batas kewenangannya. Dalam hal ini undang-undang memberikan kebebasan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam berbagai hal, misalnya pengaturan dan pengelolaan kewenangan urusan, penggalan sumber pendapatan dan pengelolaan pembiayaan daerah. Konsep yang serba sendiri dan diatur berdasarkan undang-undang ini, disebut sebagai otonomi. Dalam hal pemerintahannya disebut sebagai Pemerintah Daerah Otonom.

Untuk memahami lebih mendalam mengenai konsep otonomi,

menurut Sarundajang (2001:26) kita mesti memahami pengertian ini dari sisi arti otonomi itu sendiri. Istilah otonomi berasal dari kata *autonomi*. Kata ini secara etimologis berasal dari kata *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti perintah. Secara harfiah kata otonomi ini dapat diartikan sebagai memerintah sendiri.

Dalam konsep yang lebih luas, otonomi dalam pembahasan pemerintahan di daerah, maka pengertian Otonomi Daerah adalah “hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Sedangkan Daerah Otonom dapat diartikan sebagai: “Kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri dalam ikatan negara kesatuan Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang yang berlaku”.

Ciri-ciri dari *local self government* atau pemerintahan lokal (daerah) yang mengurus rumah tangganya sendiri menurut Sarundajang (2001:27) yaitu:

1. Segala urusan yang diselenggarakan merupakan urusan yang sudah dijadikan urusan rumah tangga sendiri, oleh sebab itu urusan-urusannya perlu ditegaskan secara terperinci.
2. Penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan oleh alat-alat perlengkapan yang seluruhnya bukan terdiri dari para pejabat pusat, tetapi pegawai pemerintah daerah.
3. Penanganan segala urusan seluruhnya diselenggarakan atas dasar inisiatif atau kebijaksanaan sendiri.
4. Hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang mengurus rumah tangga sendiri adalah hubungan pengawasan saja.
5. Seluruh penyelenggaraannya pada dasarnya dibiayai dari sumber keuangan sendiri.

6 | Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Pada sisi yang lain *local state government* diterjemahkan sebagai pemerintahan wilayah. Terbentuknya *local state government* adalah sebagai konsekuensi dari penerapan asas dekonsentrasi. Adanya pemerintahan wilayah administratif atau pemerintah *local administrative* dalam penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan di daerah adalah sebagai wakil pemerintah pusat di daerah atau *national government*.

Jadi, pemerintah wilayah administratif hanya bertugas menyelenggarakan perintah-perintah atau petunjuk-petunjuk dari pemerintah pusat. Dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, maka tetap bertanggung jawab kepada yang menugaskan yaitu Pemerintah Pusat.

C. KONSEP OTONOMI DAERAH

Bila memperhatikan asal katanya, Sarundajang (2001:33) menjelaskan bahwa otonomi atau *autonomy* berasal dari bahasa Yunani, *auto* yang berarti sendiri dan *nomous* yang berarti hukum atau peraturan. Menurut *Encyclopedia of Social Science*, bahwa otonomi dalam pengertian orisinal adalah *the legal self sufficiency of social body and its actual independence*. Dalam hal ini dapat diartikan bahwa inti dari otonomi mengandung 2 ciri hakikat, yakni *legal self sufficiency* (mencukupi kebutuhan sendiri secara sah) dan *actual independence* (tidak bergantung pada yang lain). Dalam kaitannya dengan politik atau pemerintahan, otonomi daerah berarti *Self Government* (pemerintahan sendiri) atau *the condition of living under one's own laws* (suatu kondisi di mana hidupnya diatur oleh peraturan yang dibuatnya sendiri). Dengan demikian dapat diartikan bahwa Otonomi Daerah berarti “mencukupi kebutuhan hidupnya melalui pemerintahan sendiri yang diatur oleh peraturan yang dibuatnya sendiri”. Karena itu, otonomi lebih menitikberatkan aspirasi daripada kondisi.

Menurut Kusumahatmadja (1979) yang dikutip oleh Sarundajang (2001:33-34) bahwa dalam perkembangan sejarah di Indonesia, otonomi selain mengandung arti perundang-undangan (*regeling*), juga mengandung arti “Pemerintahan” (*bestuur*). Dalam literatur Belanda, otonomi berarti pemerintahan sendiri (*zelfregering*) yang oleh Van Vollenhoven dibagi atas *zelfwetgeving* (membuat undang-undang sendiri), *zelfffuitvoering* (melaksanakan sendiri), *zelfrechtspraak* (mengadili sendiri), dan *zelfpolitie* (menin-daki sendiri). Namun demikian dalam implementasinya otonomi daerah yang dimaksudkan serba sendiri, tidak demikian adanya. Melainkan ada pembatasan-pembatasan tertentu yang itu merupakan kewenangan pemer-intah pusat (*national government*).

Berdasarkan pemahaman di atas, Sarundajang (2001:34-35) menjelaskan hakikat dari otonomi daerah meliputi:

1. Hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom. Hak tersebut bersumber dari wewenang pangkal dan urusan-urusan pemerintah (pusat) yang diserahkan kepada daerah. Istilah sendiri dalam hak mengatur dan mengurus rumah tangga merupakan inti keotonomian daerah: penetapan kebijakan sendiri, pelaksanaan sendiri, serta pembiayaan dan pertanggungjawaban daerah sendiri, maka hak itu dikembalikan kepada pihak yang memberi, dan berubah kembali menjadi urusan pemerintah (pusat);
2. Dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri, daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya di luar batas-batas wilayah daerahnya;
3. Daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya;
4. Otonomi tidak membawahi otonomi daerah lain, hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri tidak merupakan subordinasi hak me-

ngatur dan mengurus rumah tangga daerah lain.

Pengertian otonomi seperti dikemukakan tersebut, pada hakekatnya lebih menekankan pada kemampuan sumberdaya yang dimiliki daerah. Daerah diberi kesempatan seluas-luasnya untuk mengembangkan potensi yang dimilikinya dengan mengoptimalkan partisipasi masyarakat. Untuk mewujudkan apa yang dikehendaki oleh daerah otonom maka telah ditetapkan prinsip dalam otonomi daerah. Berdasarkan konsep yang diuraikan dalam UU No. 32 Tahun 2004 diuraikan bahwa prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Sejalan dengan prinsip tersebut dalam penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Seiring dengan prinsip itu penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masya-

rakat. Artinya otonomi daerah dilaksanakan semata-mata ditujukan untuk pemenuhan tuntutan kebutuhan masyarakat di daerah. Pada akhirnya percepatan pencapaian derajat kesejahteraan rakyat dapat diwujudkan.

Selain itu penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya, artinya mampu membangun kerjasama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah. Hal yang tidak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antar Daerah dengan Pemerintah, artinya harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah Negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan negara.

Agar otonomi daerah dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai, Pemerintah wajib melakukan pembinaan yang berupa pemberian pedoman, seperti dalam penelitian, pengembangan, perencanaan dan pengawasan. Disamping itu, diberikan pula standar, arahan, bimbingan, pelatihan, supervisi, pengendalian, koordinasi, pemantauan, dan evaluasi. Bersamaan itu Pemerintah wajib memberikan fasilitasi yang berupa pemberian peluang kemudahan, bantuan, dan dorongan kepada daerah agar dalam melaksanakan otonomi dapat dilakukan secara efisien dan efektif sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Penjelasan tersebut mengindikasikan bahwa walaupun otonomi daerah dilaksanakan sepenuhnya oleh pemerintahan daerah, namun tetap pemerintah pusat masih terlibat dalam hal penentuan kebijakan makro strategis. Tujuannya adalah agar tetap terjaga integritas dari daerah otonom sebagai bagian dari pemerintahan Negara Republik Indonesia. Karena pada dasarnya otonomi daerah dilaksanakan tidak untuk melepaskan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Namun otonomi daerah merupakan salah satu strategi penyelenggaraan pemerintahan yang lebih mengedepankan kemandirian daerah dan partisipasi masyarakat.

D. JENIS-JENIS OTONOMI DAERAH

Otonomi Daerah dapat diartikan sebagai pelaksanaan atas apa yang menjadi tugas yang ada pada daerah atau harus dikerjakan oleh daerah. Adapun tugas daerah itu dalam istilahnya adalah kewenangan implisit di mana didalamnya adalah 'kekuasaan/*macht*' (*bevoedhewiden*), hak (*recht*) atau kewajiban (*plicht*) yang diberikan kepada daerah dalam menjalankan tugasnya. Pada dasarnya kewenangan itu diatur dan tertulis dalam peraturan perundang-undangan. Artinya diatur mana saja yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan mana saja yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah.

Secara teori, menurut Sarundajang (2001:38-40) dalam perkembangan yang terjadi pada berbagai negara di belahan dunia, otonomi daerah dibagi menjadi 5 jenis sebagai berikut:

1. Otonomi Organik (Rumah Tangga Organik)

Otonomi ini mengatakan bahwa rumah tangga adalah keseluruhan urusan-urusan yang menentukan mati hidupnya badan otonomi atau daerah otonom. Dengan kata lain, urusan-urusan yang menyangkut kepentingan-kepentingan daerah diibaratkan sebagai organ-organ kehidupan yang merupakan suatu sistem yang menentukan mati hidupnya. Dalam hal ini dapat dikatakan bahwa tanpa kewenangan untuk mengurus berbagai urusan yang vital, akan berakibat tidak berdayanya atau 'matinya' daerah.

2. Otonomi Formal (Rumah Tangga Formal)

Dalam konsep otonomi formal, mengandung pengertian bahwa apa yang menjadi urusan otonom itu tidak dibatasi secara positif. Satu-satunya pembatasan ialah daerah otonom yang bersangkutan tidak boleh mengatur apa yang telah diatur oleh perundangan yang lebih tinggi. Dengan demikian daerah otonom lebih bebas mengatur urusan rumah tangganya, sepanjang tidak memasuki 'area' urusan

pemerintah pusat.

3. Otonomi Material (Rumah Tangga Material/Substantif)

Dalam pengertian ini kewenangan daerah dibatasi secara positif yaitu dengan menyebutkan secara terperinci dan tegas apa saja yang berhak diatur dan diurusinya. Dalam otonomi material ini ditegaskan bahwa untuk mengetahui apakah suatu urusan menjadi urusan rumah tangga sendiri, harus dilihat pada substansinya. Artinya, apabila suatu urusan pada substansinya dinilai dapat menjadi urusan pemerintah pusat, maka pemerintah lokal yang mengurus rumah tangga sendiri pada hakikatnya tidak akan mampu menyelenggarakan urusan tersebut.

4. Otonomi Riil (Rumah Tangga Riil)

Merupakan gabungan dari otonomi formal dan otonomi material. Dalam hal ini kepada pemerintah daerah diberikan wewenang sebagai wewenang pangkal dan kemudian ditambah dengan wewenang lain secara bertahap, dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Pada prinsipnya otonomi riil menyatakan bahwa penentuan tugas pengalihan atau penyerahan wewenang tersebut didasarkan pada kebutuhan dan keadaan serta kemampuan daerah yang menyelenggarakannya.

5. Otonomi Nyata, Bertanggungjawab dan Dinamis

Artinya otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku. Dalam hal ini disebut sebagai implementasi dari Desentralisasi Fungsional, artinya kepada daerah disertai suatu hak, wewenang, kewajiban, untuk mengatur dan mengurus fungsi-fungsi pemerintahan di bidang tertentu.

E. URGENSI PEMBERIAN OTONOMI DAERAH

Pada dasarnya pemberian otonomi kepada daerah bertujuan untuk memenuhi kepentingan bangsa secara keseluruhan, yaitu upaya untuk lebih mendekati tujuan-tujuan penyelenggaraan pemerintahan untuk mewujudkan cita-cita masyarakat yang lebih baik, suatu masyarakat yang lebih adil dan lebih makmur, dan ditujukan untuk pemberian, pelimpahan, dan penyerahan sebagian tugas-tugas pemerintahan.

Kaitannya dengan tujuan hakiki dari Otonomi Daerah, Sarundajang menjelaskan bahwa setidaknya-tidaknya terdapat 4 aspek tujuan dari otonomi daerah sebagai berikut:

1. Dari aspek politik, adalah untuk mengikutsertakan, menyalurkan aspirasi masyarakat, baik untuk kepentingan daerah sendiri, maupun untuk mendukung politik dan kebijaksanaan nasional dalam rangka pembangunan dalam proses demokrasi di lapisan bawah.
2. Dari aspek manajemen pemerintahan, adalah untuk meningkatkan dayaguna penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan memperluas jenis-jenis pelayanan dalam berbagai bidang kebutuhan masyarakat.
3. Dari aspek kemasyarakatan, untuk meningkatkan partisipasi serta menumbuhkan kemandirian masyarakat, dengan melakukan usaha pemberdayaan (*empowerment*) masyarakat, sehingga masyarakat makin mandiri, dan tidak terlalu banyak bergantung pada pemberian pemerintah serta memiliki daya saing yang kuat dalam proses pertumbuhannya.
4. Dari aspek ekonomi pembangunan, otonomi daerah adalah untuk meluncurkan pelaksanaan program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat yang makin meningkat.

Keempat aspek yang dikemukakan tersebut merupakan satu kesatuan yang tidak bisa dilepaskan dalam pelaksanaannya. Antara aspek politik,

aspek pemerintahan, aspek kemasyarakatan dan aspek pembangunan adalah merupakan bagian yang menjadi fungsi pemerintahan. Dalam hal tersebut pemerintah dan pemerintah daerah akan senantiasa memperhatikan keempat aspek dalam implementasi penyelenggaraan otonomi daerah.

E. ASPEK SUBSTANTIF OTONOMI DAERAH

Berdasarkan orientasi cara pandang yang mengedepankan aspek “kewenangan daerah” sebagai faktor terpenting, beberapa aspek substantif sebagai indikator kesiapan pelaksanaan pemerintahan daerah otonom antara lain menekankan pada kesiapan aparatur pemerintah daerah. Beberapa hal yang perlu disiapkan oleh aparat pemerintah daerah antara lain:

- I. Tersedianya rincian kewenangan minimal yang wajib dilaksanakan oleh daerah otonom beserta kegiatan-kegiatan yang menyertai.

Rincian bidang kewenangan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota meliputi: pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja. Rincian atas kewenangan tersebut menjadi sangat penting dan bersifat mendasar, karena akan digunakan untuk:

- a. menyusun organisasi perangkat daerah;
- b. mengetahui jumlah pegawai yang dibutuhkan secara riil untuk mengisi formasi yang tersedia;
- c. mengetahui jumlah kebutuhan sarana dan prasarana (perlengkapan) kerja; dan
- d. mengetahui jumlah kebutuhan biaya untuk pelayanan minimal, serta kebutuhan operasional fungsi-fungsi lain dan pengembangannya.
- e. hal yang ideal perlu dilakukan oleh pemerintah daerah dalam

menyusun mengenai rincian kewenangan minimal tersebut sebaiknya melibatkan beberapa pakar dari perguruan tinggi atau tenaga ahli lainnya yang kompeten di bidangnya.

2. Disain Organisasi Perangkat Daerah.

Sebagai dasar penyusunan adalah rincian kewenangan minimal yang disesuaikan dengan karakter, kebutuhan dan kemampuan daerah. Penyesuaian terhadap karakter dan kebutuhan daerah ini penting untuk membedakan antara daerah yang satu dengan daerah yang lainnya. Misalnya: bagi daerah-daerah pedalaman yang sebagian besar arealnya berada di daerah pegunungan atau perkebunan, tentu tidak memerlukan Dinas Perikanan dan Kelautan. Daerah-daerah berkarakter kota berbeda dengan daerah-daerah yang berkarakter kabupaten, sehingga kebutuhan dan jenis dinas daerahnya kemungkinan juga berbeda. Di Kota Bekasi, Jawa Barat mungkin butuh Dinas Pemukiman, tetapi tidak demikian halnya bagi Kabupaten Maros Provinsi Sulawesi Selatan. Dalam mendisain organisasi perangkat daerah, diperlukan kemampuan, keseriusan dan kejernihan berpikir dan tidak terburu-buru sehingga hasilnya bisa obyektif sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Terdapat kecenderungan yang terjadi bahwa terdapat pejabat dan staf yang ikut serta dalam penyusunan dan pembahasan akan berpikir takut kehilangan tempat yang saat itu didudukinya, sehingga diragukan obyektivitasnya. Karena itu dalam penyusunan disain organisasi perangkat daerah, menjadi perlu melibatkan masyarakat, perguruan tinggi dan para ahli yang lebih independen.

3. Daftar Kebutuhan Pegawai.

Dengan tersusunnya organisasi perangkat daerah, dapat diketahui jumlah serta rincian kebutuhan pegawai yang akan ditempatkan dalam organisasi tersebut (*staffing continue organizing*). Daftar kebutuhan pegawai ini meliputi seluruh unit dari yang paling atas sampai

yang paling bawah, beserta jenis kualifikasi kemampuan yang dimiliki atau spesifikasi latar belakang pendidikannya. Dalam pengaturan dan penempatan pegawai, harus tetap mengacu pada norma, standar, dan prosedur sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

4. Daftar Kebutuhan Sarana dan Prasarana (Perlengkapan) yang dibutuhkan.

Memuat beberapa kebutuhan antara lain: gedung, ruang perkantoran, fasilitas kerja, kendaraan dinas operasional, dan sebagainya, sebagai konsekuensi ditetapkan unit kerja beserta jumlah pegawainya.

5. Perkiraan kebutuhan biaya untuk melaksanakan kewenangan wajib minimal, dalam satu tahun anggaran. Perkiraan ini diutamakan pada sisi kebutuhan anggaran rutin secara keseluruhan, termasuk didalamnya kebutuhan untuk melaksanakan pelayanan minimal.

Beberapa aspek substantif tersebut disusun sesuai visi, misi, dan strategi yang dituangkan dalam konsep secara utuh dan bulat sebagai bentuk kesiapan dalam menghadapi pelaksanaan otonomi daerah. Sehingga dalam implementasi otonomi daerah harus betul-betul memperhatikan pada kemampuan dan komitmen pihak-pihak pemangku kepentingan dalam pemerintahan daerah. Keutuhan dalam implementasi otonomi daerah sangat membutuhkan adanya kemampuan aparaturnya terutama dari Kepala Daerah beserta unsur birokrasi pemerintah daerah dan Lembaga DPRD sebagai perumus kebijakan peraturan daerah.

G. SENDI-SENDI UTAMA DALAM OTONOMI DAERAH

Pokok-pokok kebijakan otonomi daerah dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah setidaknya mengandung sendi-sendi utama sebagai pilar penyangga keberhasilan pelaksanaan pemerintahan di

daerah. Sendi-sendi tersebut antara lain: sharing of power, distribution of income, dan empowering.

1. *Sharing of Power* dalam Kewenangan

Dalam pembagian kewenangan, antara pusat dan daerah, UU Otonomi daerah menggunakan teori residu. Pemerintah memegang 5 kewenangan, yakni kewenangan bidang politik, pertahanan keamanan, peradilan, moneter fiskal serta agama. Selain 5 kewenangan ini, masih ada kewenangan pusat lainnya yakni kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia (SDM), pendayagunaan sumber daya alam (SDA) serta teknologi strategis, konservasi dan standarisasi nasional. Kewenangan kabupaten/kota meliputi kewenangan wajib dan kewenangan yang bukan wajib. Kewenangan wajib ada sebelas kewenangan. Dikatakan kewenangan wajib karena seluruh daerah dan kabupaten dan daerah kota harus dapat melaksanakan kewenangan tersebut. Bila ada daerah yang tidak mampu melaksanakannya ada tiga alternatif yakni:

- a. Kewenangan itu kembali pada daerah provinsi.
- b. Daerah yang tidak mampu tersebut digabungkan dengan daerah lain.
- c. Daerah yang tidak mampu tersebut dihapuskan.

Kewenangan yang bukan wajib adalah selain kewenangan wajib yang tercantum dalam UU No. 32 Tahun 2004 yang nyata-nyata ada di daerah. Dalam hal ini tergantung kejelian daerah dalam melihat daerahnya sesuai dengan kekhasan daerah masing-masing. Semua kewenangan itu baik yang wajib maupun yang tidak wajib harus diatur dalam Perda. Demikian pula dengan dinas yang akan melaksanakan kewenangan itu harus dijabarkan dalam Perda.

2. *Distribution of income* pada PAD

Dalam pemerataan pendapatan ini dilaksanakan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. UU No.22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004, setidaknya mengenal 4 model pembagian pendapatan yakni:

- a. 100 % untuk pemerintah daerah dan 0 % untuk pemerintah pusat. Ini berlaku untuk PBB dan seluruh biaya yang berkaitan dengan tanah.
- b. 80 % untuk pemerintah pusat dan 20 % untuk pemerintah daerah. Ini berlaku untuk pertambangan minyak dan gas bumi.
- c. 80 % untuk pemerintah daerah dan 20 % untuk pemerintah pusat. Ini berlaku untuk pertambangan lainnya selain minyak dan gas bumi.
- d. 50 % untuk pemerintah pusat dan 50 % untuk pemerintah daerah. Ini berlaku untuk hasil perkebunan, pertanian, kehutanan dan perikanan.

Dana ini akan diratakan secara seimbang kepada daerah dalam bentuk dana alokasi khusus.

3. *Empowering* (Pemberdayaan Daerah)

Dalam pelaksanaan otonomi yang luas, harus dilakukan pemberdayaan rakyat daerah. Pemberdayaan ini ditujukan untuk:

- a. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah dan
- b. Meningkatkan demokratisasi dalam kehidupan masyarakat daerah.

Sehubungan dengan rakyat daerah diwakili DPRD, Maka DPRD inilah yang diberdayakan pertama kali. Inilah sebabnya DPRD memiliki kewenangan yang sangat dominan dalam proses pemerintahan daerah. Tugas dan wewenang DPRD meliputi:

- a. Membentuk Peraturan Daerah yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama;
- b. Membahas dan menyetujui rancangan Peraturan Daerah tentang APBD bersama dengan Kepala Daerah;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan Kepala Daerah, APBD, kebijakan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah;
- d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD Provinsi dan Kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD Kabupaten/Kota;
- e. Memilih Wakil Kepala Daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan Kepala Daerah;
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- i. Membentuk panitia pengawas pemilihan Kepala Daerah;
- j. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah;
- k. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Disamping tugas dan wewenang tersebut DPRD masih memiliki hak-hak sebagai berikut:

- a. Mengajukan rancangan Perda;
- b. Mengajukan pertanyaan;
- c. Menyampaikan usul dan pendapat;
- d. Memilih dan dipilih;
- e. Membela diri;
- f. Imunitas;
- g. Protokoler; dan
- h. Keuangan dan administratif.

Lebih jauh konsep pemberdayaan pemerintahan daerah juga menyangkut pemberdayaan sumberdaya birokrasi pemerintahan daerah. Dalam hal ini aparatur pemerintah daerah juga harus terus ditingkatkan kemampuannya. Agar antara DPRD dalam bidang legislatif dan Pemerintah Daerah dalam bidang eksekutif terjadi keseimbangan yang harmonis. Pada tataran implementasi, terutama terkait dengan program pembangunan, maka pemberdayaan lebih ditujukan pada kemampuan masyarakat. Dalam hal ini kemandirian masyarakat menjadi tujuan utama. Pemerintah daerah tidak lagi berperan sebagai pelaksana utama, melainkan masyarakat yang dituntut untuk lebih berperan. Dengan demikian tujuan ideal dari otonomi daerah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dapat lebih cepat terwujud.

H. FAKTOR YANG BERPENGARUH DALAM PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH

Dengan meminjam pendapat dari Josef Riwu Kaho (1985), dikatakan bahwa untuk mengukur pelaksanaan otonomi daerah dapat dilihat dari empat faktor. Faktor-faktor tersebut antara lain: 1) Keuangan Daerah harus cukup dan baik; 2) Manusia pelaksananya harus baik; 3) Peralatannya harus cukup dan baik; 4) Organisasi dan manajemennya harus baik.

Berikut ini akan diuraikan gambaran umum mengenai keempat faktor tersebut. Selanjutnya dalam uraian ini yang akan dijelaskan pertama adalah mengenai keuangan daerah, karena faktor yang utama adalah berkaitan dengan kemampuan daerah untuk membiayai pelaksanaan pembangunan. Dalam hal ini mengandung pengertian bahwa keuangan daerah dalam hal ini melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD), maka Pemerintah Daerah harus mampu menunjukkan kemampuan dalam menggali potensi PAD yang dimiliki.

I. Aspek Keuangan Daerah

Salah satu tolok ukur dari keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pendapatan Asli Daerah yang besar menunjukkan besarnya partisipasi masyarakat dalam menanggung biaya pembangunan dan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah. Pendapatan Asli Daerah yang besar dapat memberikan kebebasan bergerak bagi Pemerintah Daerah untuk membuat inisiatif dan rencana yang dibutuhkan oleh daerah.

Sumber Pendapatan Asli Daerah dapat dikategorikan dalam 5 jenis yakni: (1) Penerimaan Pajak Daerah, (2) Penerimaan Retribusi Daerah, (3) Penerimaan dari Dinas-Dinas Daerah, (4) Hasil Usaha Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), (5) Lain-lain pendapatan yang sah.

Dalam pelaksanaannya PAD Daerah Kabupaten/Kota ternyata masih kecil kontribusinya terhadap total penerimaan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Beberapa faktor yang mempengaruhi kecilnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) yaitu: Pertama, banyak sumber pendapatan yang besar, yang digali dari suatu Kabupaten/ Kota, tetapi berada di luar wewenang Pemda Kabupaten/Kota untuk memungutnya. Namun jawaban atas permasalahan ini telah banyak dikupas pada UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999. Kemudian kedua

UU ini disempurnakan dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

Kedua, BUMD atau Perusahaan Daerah pada umumnya belum beroperasi secara efisien sehingga belum menjadi sumber penerimaan Pemerintah Daerah yang andal. Ketidakefisienan BUMD atau Perusahaan Daerah tersebut tecermin pada kecilnya laba bersih yang dihasilkan. Ketiga, kurangnya kesadaran masyarakat membayar pajak, retribusi, serta pungutan lain.

Keempat, rendahnya tingkat hidup dan ekonomi masyarakat, yang tecermin pada rendahnya pendapatan per kapita masyarakat. Kelima, kurangnya kemampuan pemerintah daerah dalam menggali sumber-sumber pendapatan yang ada.

Pajak Daerah

Pajak merupakan sumber keuangan pokok bagi daerah di samping Retribusi Daerah. Pengertian pajak secara umum telah diajukan oleh para ahli, misalnya Rochmad Sumitro (1979), pajak ialah iuran rakyat kepada kas negara (peralihan kekayaan dari sektor partikelir ke sektor pemerintahan) berdasarkan undang-undang (dapat dipaksakan) dengan tidak mendapatkan jasa timbal (*tegen prestatie*) untuk membiayai pengeluaran umum (*publike uitgaven*), dan yang digunakan sebagai alat pencegah atau pendorong untuk mencapai tujuan yang ada di luar bidang keuangan.

Ahli yang sama memberikan pengertian tentang pajak daerah adalah sebagai pajak lokal ialah pajak yang dipungut oleh daerah-daerah swatantra, seperti Provinsi, Kotapraja, Kabupaten dan sebagainya. Dari pengertian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa pajak daerah adalah Pajak Negara yang diserahkan kepada daerah untuk dipungut

berdasarkan peraturan perundang-undangan yang dipergunakan guna membiayai pengeluaran daerah sebagai badan hukum publik (Riwu Kaho: 1985).

Kriteria yang perlu diperhatikan oleh Pemerintah Daerah dalam menentukan jenis pajak harus memenuhi (a) bersifat sebagai pajak, dan bukan retribusi; (b) objek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum; (c) potensinya memadai; (d) tidak memberikan dampak ekonomi yang negatif; (e) memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat; (f) menjaga kelestarian lingkungan.

Pajak daerah adalah salah satu sumber Pendapatan Asli daerah (PAD) bagi Daerah Kabupaten/Kota cukup penting. Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota bebas memungut pajak daerah sesuai dengan apa yang tertera dalam nomenklatur yang sudah ditetapkan. Wewenang pemungutan pajak yang diserahkan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota akan ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya Peraturan Daerah. Sebab sebelum suatu pajak daerah dipungut terlebih dahulu dituangkan ke dalam Peraturan Daerah yang dapat mengikat semua orang. Pajak Daerah dikukuhkan dalam Peraturan Daerah karena pajak daerah menyangkut hajat hidup orang banyak. Oleh karena itu Peraturan Daerah menghendaki persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Terdapat tiga jenis penentuan besarnya tarif pajak daerah yaitu: pertama, pajak daerah yang ditentukan secara riil besar tarifnya oleh Pemerintah Pusat. Kedua, jenis pajak daerah yang ditentukan batas minimum dan batas maksimumnya oleh Pemerintah Pusat, seperti pajak penerangan jalan umum. Ketiga, pajak daerah yang tidak ditentukan batas minimum maupun batas maksimumnya oleh pemerintah pusat.

Pajak daerah yang tidak ditentukan besar tarifnya baik batas maksimal maupun batas minimum, memberikan kesempatan bagi Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota untuk menentukan tarif yang sesuai dengan kemampuan masyarakat dan harga yang layak. Tarif pajak ditentukan melalui pertimbangan tertentu, sehingga tarif itu sesuai dengan kemampuan masyarakat di satu pihak dan cocok bagi Pemerintah Daerah di pihak lain.

Terdapat 3 pertimbangan yang digunakan untuk menentukan tarif pajak daerah: pertama, memperhatikan pertumbuhan ekonomi dan laju inflasi. Kedua, kemampuan wajib pajak. Ketiga, hasil perbandingan dengan daerah lain. Penentuan tarif pajak ini diharapkan tidak menjadi beban yang memberatkan masyarakat wajib pajak. Melainkan justru sebaliknya menjadi faktor yang menggairahkan masyarakat agar sadar membayar pajak. Dengan demikian akan menambah sumber pendapatan asli daerah.

Retribusi Daerah

Dalam rangka optimalisasi penggalan potensi Pendapatan Asli Daerah Sendiri (PADS), sektor Retribusi Daerah merupakan sektor yang sangat besar untuk digali dan diperluas pengelolaannya, karena Retribusi Daerah dipungut atas balas jasa yang disediakan oleh Pemerintah Daerah. Disamping itu pelaksanaan pemungutan Retribusi Daerah dilakukan di luar waktu yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan, selama Pemerintah Daerah dapat menyediakan jasa untuk mengadakan pemungutan atas dasar persetujuan Pemerintah Pusat.

Peningkatan penerimaan Retribusi Daerah tidak dapat dipisahkan dari peranan Dinas Pendapatan Daerah (DISPENDA) sebagai ba-

gian dari unsur organisasi administratif pemerintahan yang mempunyai tugas melaksanakan sebagian urusan rumah tangga daerah dalam bidang pendapatan daerah dan tugas lainnya yang diserahkan Kepala Daerah kepadanya. Dengan kata lain, keberhasilan penerimaan Retribusi Daerah sangat tergantung pada aparatur pemerintah daerah otonom.

Uraian mengenai retribusi daerah dalam berbagai literatur dijelaskan bahwa:

- a. Retribusi Daerah ialah pungutan daerah sebagai pembayaran pemakaian atau karena memperoleh jasa pekerjaan usaha atau milik daerah bagi yang berkepentingan atau karena jasa yang diberikan oleh daerah.
- b. Dengan retribusi tidak dimaksudkan pembayaran yang dipungut oleh daerah sebagai penyelenggaraan perusahaan atau usaha yang dapat dianggap sebagai perusahaan.

Soedargo (1964:1) menyebutkan bahwa retribusi adalah suatu pungutan sebagai pembayaran untuk jasa yang oleh negara secara langsung diberikan kepada yang berkepentingan. Retribusi Daerah dapat dibagi ke dalam beberapa jenis antara lain:

- a. Retribusi Jasa Umum adalah retribusi atas jasa yang disediakan atau diberikan oleh Pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan;
- b. Retribusi Jasa Usaha adalah retribusi atas jasa yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dengan menganut prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta;
- c. Retribusi Perizinan tertentu adalah retribusi atas kegiatan tertentu, Pemerintah Daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pembinaan,

pengaturan, pengendalian dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

Dalam pelaksanaannya, sistem pemungutan retribusi daerah didasarkan pada kontraprestasi (balas jasa), sehingga pembayarannya dapat dilakukan berulang kali; siapa yang menikmati jasa yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dapat dikenakan retribusi. Adapun yang membedakan antara pungutan retribusi dengan sumber-sumber pendapatan daerah lainnya adalah ada tidaknya jasa yang disediakan oleh Pemerintah Daerah.

Josef Riwu Kaho (1985:152) menyatakan bahwa ciri-ciri yang mendasar dari retribusi ialah: (a) Retribusi dipungut oleh negara; (b) Dalam pemungutannya terdapat paksaan secara ekonomis; (c) Adanya kontraprestasi (balas jasa) yang secara langsung dapat ditunjuk; (d) Dikenakan pada setiap orang atau badan yang menggunakan atau mengenyam jasa-jasa yang disiapkan oleh negara.

Selanjutnya dijelaskan mengenai sifat-sifat retribusi antara lain: (1) Paksaannya bersifat ekonomis; (2) Ada imbalan langsung kepada pembayar; (3) Walaupun memenuhi persyaratan-persyaratan formal dan material tetapi tetap ada alternatif untuk mau atau tidak mau membayar; (4) Retribusi merupakan pungutan yang umumnya *budgetair*-nya tidak menonjol; (5) Dalam hal-hal tertentu retribusi daerah digunakan untuk suatu tujuan tertentu, tetapi dalam banyak hal tidak lebih dari pengembalian biaya yang telah dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah untuk memenuhi permintaan masyarakat.

Secara konseptual terdapat beberapa pendapat berkaitan dengan pengenaan retribusi pada Daerah Kabupaten/Kota, hal tersebut dapat dilihat dari beberapa konsep yang dikemukakan oleh

Bagus Santoso (1995) sebagai berikut:

Pertama, jika penyediaan suatu barang/jasa memberikan manfaat pribadi (*private*), misalnya telepon atau listrik, maka retribusi merupakan solusi untuk menutup biaya yang dikeluarkan. Namun, jika manfaat yang diberikan mengandung unsur barang publik (*public goods*), misalnya pertanahan atau penyemprotan nyamuk demam berdarah, maka pajak merupakan alternatif pembiayaan terbaik. Namun demikian, terdapat masalah mendasar untuk menarik garis batas yang tegas antara barang pribadi dan barang publik, sebab sangat mungkin suatu penyediaan jasa mengandung kedua unsur manfaat tersebut. Sebagai contoh, jasa pendidikan selain memberikan manfaat pribadi kepada mereka yang bersekolah, juga akan memberikan manfaat sosial kepada publik. Untuk pembiayaan jasa seperti ini dapat diambil jalan tengah, campuran antara pajak dan retribusi. Jika unsur manfaatnya lebih besar pada *public goods*-nya, maka proporsi pembiayaan dari pajak lebih tinggi dibandingkan dengan retribusi. Sebaliknya jika unsur *private goods*-nya lebih besar, maka unsur pembiayaan dari retribusi lebih dominan dibandingkan dengan pajak.

Kedua, retribusi merupakan media untuk *allocative economic efficiency*. Retribusi merupakan sinyal harga dari barang/jasa yang disediakan pemerintah. Tanpa harga, permintaan dan penawaran tidak akan mencapai harga keseimbangan dan akibatnya alokasi sumberdaya tidak akan mencapai efisiensi ekonomi. Dengan harga (retribusi), para pelaku ekonomi memiliki kebebasan memilih jumlah konsumsi suatu barang/jasa. Mekanisme harga memainkan peran dalam pengalokasian sumber daya, melalui: pembatasan permintaan dan pemberian insentif untuk menghindari pemborosan konsumsi (*over consumed*). Namun demikian, terdapat *counter argument* yang menyata-

kan bahwa jika penetapan harga tidak tepat (*arbitrary*), justru menyebabkan mis-alokasi sumberdaya. Selain itu, karena distribusi pendapatan tidak merata maka secara etika yang kaya mestinya membayar lebih mahal dibandingkan dengan yang miskin. Namun, pemberian alokasi kepada yang miskin bertentangan dengan prinsip-prinsip alokasi sumber daya yang efisien.

Ketiga, prinsip kemanfaatan: mereka yang tidak mendapatkan manfaat dari penyediaan barang/jasa tidak harus membayar. Sebaliknya, mereka yang tidak membayar dapat dikecualikan dari mengkonsumsi.

Selanjutnya Bagus Santoso (1995) menjelaskan sisi positif dari retribusi bahwa: Retribusi memiliki keunggulan dalam kemudahan pemungutan dan penetapannya. Namun, kesalahan penetapan tarif retribusi dapat membawa pengaruh negatif terhadap aspek pemerataan keadilan. Kenyataannya, penyesuaian tarif retribusi untuk pelayanan jasa tertentu tidak mudah dilakukan, meskipun inflasi sudah cukup tinggi, karena keputusannya harus melalui persetujuan perda. Selain itu bila tarif atas jasa tersebut dinaikkan, maka akan membawa dampak yang mungkin buruk terhadap kestabilan politik dan ekonomi nasional.

Perusahaan Daerah

Sumber pendapatan daerah lainnya adalah Perusahaan Daerah. Dalam hal ini, laba Perusahaan Daerah tersebut diharapkan akan sebagai masukan sumber pemasukan bagi daerah. Untuk mewujudkan Pendapatan Daerah yang maksimal maka dalam batas-batas tertentu pengelolaan perusahaan daerah tersebut haruslah bersifat profesional dan harus tetap berpegang pada prinsip efisiensi.

Perusahaan Daerah dirumuskan sebagai ‘Suatu badan usaha yang dibentuk oleh daerah untuk memperkembangkan perekonomian daerah dan untuk menambah penghasilan daerah’. Dari kutipan tersebut tergambar dua fungsi pokok dari Perusahaan Daerah, yakni sebagai dinamisator perekonomian daerah yang berarti harus mampu memberikan rangsangan bagi berkembangnya perekonomian daerah dan sebagai sumber penghasilan pendapatan daerah. Dalam hal ini berarti Perusahaan Daerah harus mampu memberikan manfaat ekonomis sehingga terjadi keuntungan yang dapat disetorkan ke kas daerah.

Dinas Daerah

Sumber pendapatan Daerah lainnya adalah Dinas-Dinas Daerah serta pendapatan lainnya yang diperoleh secara sah oleh Pemerintah Daerah. Dinas Daerah, sekalipun tugas dan fungsi utamanya adalah memberikan pelayanan terhadap masyarakat tanpa terlalu memperhitungkan untung rugi, tapi dalam batas-batas tertentu dapat didayagunakan dan bertindak sebagai organisasi ekonomi yang memberikan pelayanan jasa dengan imbalan, dari sinilah daerah dapat menambah pendapatan daerah (PAD).

Dalam perkembangan ke masa depan, Dinas Daerah dituntut untuk mencari strategi terbaik dalam menggali sumber-sumber pendapatan dalam batas kewenangan yang diserahkan oleh Kepala Daerah kepadanya. Untuk mencapai ini, maka dinas daerah memerlukan manajemen kinerja yang handal. Di sini diperlukan sumberdaya pendukung, baik SDM maupun peralatan pendukung lainnya.

2. Aspek Sumberdaya Manusia Pemerintah Daerah

Kepala Daerah

Kepala Daerah memegang peranan penting dalam melaksanakan tugas-tugas daerah, khususnya tugas-tugas otonomi. Dalam kaitannya dengan hal ini Manulang yang dikutip oleh Kaho (1985:64) mengatakan bahwa berhasil tidaknya tugas-tugas daerah sangat tergantung pada Kepala Daerah sebagai manajer daerah yang bersangkutan.

Dalam hubungannya dengan pola manajemen suatu organisasi, dikatakan bahwa kualitas seorang manajer sangat berpengaruh terhadap kualitas pekerjaan. Demikian pula halnya dengan Kepala Daerah, berhasil tidaknya menjalankan tugas dalam rangka pelaksanaan otonomi dipengaruhi pula oleh kualitas seorang Kepala Daerah. Tugas Kepala Daerah cukup berat, seperti diuraikan dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dikatakan bahwa Kepala Daerah memiliki tugas dalam bidang eksekutif penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Dalam hubungannya dengan pelaksanaan otonomi, maka Kepala Daerah adalah merupakan Alat Daerah. Dalam hal ini tugas Kepala Daerah meliputi:

- a. Menjalankan hak, wewenang, dan kewajiban pimpinan Pemerintah Daerah;
- b. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan;
- c. Bersama-sama dengan DPRD membuat Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Peraturan Daerah;

Dalam hubungannya dengan tugas daerah, maka seorang Kepala Daerah harus merupakan seorang yang generalist (Kaho: 1985: 66). Artinya ia harus berfikiran luas dan menyeluruh yang meliputi berbagai aspek pembangunan daerah. Dalam hal ini maka Kepala Daerah

harus mampu melihat kemampuan sumber-sumber daerah, Masalah-masalah daerah, dan kemungkinan-kemungkinan apa yang bisa dikembangkan oleh daerah dalam kaitannya dengan pelaksanaan urusan daerah sebagai konsekuensi diterapkannya asas desentralisasi kepada daerah.

Untuk memiliki kemampuan generalist, maka seorang Kepala Daerah haruslah memenuhi persyaratan mentalitas yang baik dan kecakapan/pengetahuan yang memenuhi standar. Kecakapan yang standar bagi seorang Kepala Daerah adalah: cerdas, berkemampuan, terampil dan mempunyai kecakapan serta pengalaman yang cukup di bidang pemerintahan.

Kualifikasi seorang Kepala Daerah harus sesuai dengan tuntutan pekerjaan yang menjadi tanggung jawabnya. Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004, kedudukan Kepala Daerah sangatlah menentukan untuk kemajuan daerahnya. Kewenangan yang diserahkan kepada daerah sangat besar, mencakup semua bidang kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan di bidang lain. Kewenangan lain sebagaimana dimaksud dalam UU ini adalah meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standarisasi nasional.

Demikian luasnya kewenangan yang menjadi tanggung jawab Kepala Daerah, maka untuk melaksanakan kewenangan tersebut peranan Kepala Daerah sebagai orang pertama di Daerah Otonom Kabupaten atau Kota menjadi unsur penting. Kepala Daerah mempunyai tanggungjawab untuk menggerakkan roda penyelenggaraan

pemerintahan daerah. Dengan demikian, maka dalam menjamin untuk keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah, maka rekrutmen dan pemilihan Kepala Daerah harus menggunakan sistem atau pola rekrutmen yang mampu menjamin terpilihnya seorang Kepala Daerah yang memiliki kualifikasi yang handal, profesional, mengutamakan kepentingan publik, memiliki moral yang tinggi dan selalu berorientasi pada peningkatan kualitas berbagai sumberdaya daerah. Pola rekrutmen yang menjadi wacana beberapa dekade sekarang adalah pemilihan Kepala Daerah secara langsung. Dan mengenai pemilihan kepala Daerah Langsung akhirnya terlaksana dengan dinamika politik yang terus berkembang. Hal ini sesuai dengan tuntutan demokrasi, dan untuk itu maka UU No. 32 Tahun 2004 pun sangat dipastikan akan mengalami revisi dan perubahan.

Kepala Daerah adalah manajer daerah, oleh karenanya seorang Kepala Daerah harus memiliki kualitas yang baik dan kemampuan yang profesional. Kriteria minimal yang wajib dimiliki oleh seorang Kepala Daerah yaitu:

- a. Mentalitas dan moralitas yang baik, yang ditunjukkan dengan sifat jujur, mempunyai rasa tanggung jawab yang besar terhadap pekerjaannya, mampu bersikap sebagai abdi masyarakat yang mengayomi dan menjadi pembimbing masyarakat yang baik.
- b. Memiliki kecakapan/kemampuan yang tinggi untuk melaksanakan tugas-tugasnya.

Menurut Oortter dan Olsen (1976:79) bahwa berat dan besarnya tugas kepala daerah dalam pelaksanaan desentralisasi menuntut seorang kepala daerah berperan sebagai seorang yang generalis. Dengan demikian ukuran kualifikasi ideal bagi seorang kepala daerah harus dipenuhi. Bila tidak, maka dapat dipastikan penyelenggaraan urusan-urusan yang menjadi wewenang daerah menjadi tidak terke-

lola dengan baik. Artinya, penyelenggaraan otonomi daerah menjadi terhambat, sehingga pada akhirnya akan berpengaruh terhadap derajat pencapaian hasil pembangunan daerah otonom tersebut.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Dalam UU No. 32 Tahun 2004 diuraikan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah salah satu alat daerah disamping Kepala Daerah. Dalam hubungannya dengan bidang tugas DPRD, dalam penjelasan UU di atas diuraikan bahwa tugas pokok DPRD adalah menetapkan kebijaksanaan daerah. Kebijakan daerah ini diwujudkan dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Penyusunan dan penetapan Perda dan APBD, maka Kepala Daerah dan DPRD harus memperhatikan kepentingan dan aspirasi rakyat. Dalam praktiknya terlihat bahwa kepentingan dan permasalahan yang menyangkut kehidupan dan penghidupan rakyat di daerah cukup banyak dan beranekaragam. Bahkan terkadang keinginan tersebut berbenturan dan saling bertentangan satu sama lain. Kepentingan rakyat tersebut akan dapat diselenggarakan dengan baik apabila DPRD sebagai wakil rakyat di daerah mengetahui aspirasi rakyat dan kemudian memiliki kemampuan untuk merumuskan secara jelas dan umum serta menentukan cara-cara pelaksanaannya.

Dalam kedudukannya sebagai lembaga perwakilan politik di daerah, DPRD mempunyai fungsi pokok antara lain:

- a. Sebagai *co-equal partner* bagi kepala daerah dalam hal penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah. DPRD sebagai lembaga legislatif yang mempunyai fungsi menyusun dan menetapkan garis-garis politik daerah (Peraturan Daerah dan APBD), sedangkan Kepala Daerah sebagai eksekutif yang bertanggungjawab

dalam melaksanakan pekerjaan melayani masyarakat dalam berbagai urusan yang menjadi wewenangannya.

- b. Sebagai pengawas politik atas berbagai pelaksanaan kebijakan yang dijalankan oleh Kepala Daerah. Untuk melaksanakan tugas pokoknya, DPRD memiliki kewenangan dan hak-hak dalam menjalankan fungsi yang diembannya sehingga tugas pokok yang menjadi tanggung jawabnya dapat berjalan dengan baik. Beberapa hak yang lazim dimiliki oleh anggota DPRD antara lain: hak prakarsa, hak anggaran, dan hak mengadakan perubahan atas peraturan daerah atau APBD yang dirumuskan. Dalam hal pelaksanaan tugas pengawasan, DPRD memiliki hak mengajukan pertanyaan, meminta keterangan, mengajukan pernyataan pendapat dan hak mengadakan penyelidikan.

Untuk dapat merealisasikan fungsinya dengan baik, dengan sendirinya kualitas anggota DPRD sangat menentukan. Penyusunan Kebijaksanaan Daerah yang tepat sangat tergantung pada kecakapan anggota DPRD untuk memecahkan masalah-masalah kehidupan yang dihadapi rakyat. Pengetahuan dan dan kecakapan itu diperoleh dengan melalui pendidikan dan pengalaman. Permasalahannya sekarang ialah apakah anggota DPRD sekarang ini telah mempunyai pendidikan dan pengalaman yang cukup, sehingga mampu untuk menjalankan tugasnya dengan baik. Kenyataan yang ada sekarang menunjukkan bahwa pengalaman dan pendidikan yang dimiliki oleh anggota DPRD belum sebagaimana halnya yang diharapkan, sehingga banyak ditemui anggota DPRD yang belum menjalankan fungsinya dengan baik.

Dalam rangka melaksanakan otonomi, maka daerah harus memiliki DPRD yang didalamnya terdiri dari orang-orang yang berkualitas yang ditunjukkan oleh kemampuan, pengalaman dan pendidikannya.

Kemampuan Aparatur Pemerintah Daerah

Sebagai konsekuensi dari dilaksanakannya Otonomi Daerah, di mana daerah berhak mengatur urusan rumahtangganya sendiri, maka daerah memerlukan aparatur sendiri terpisah dari aparatur Pemerintah Pusat, yang mampu untuk menyelenggarakan urusan rumah tangga daerahnya. Ada kecenderungan pada Daerah Kabupaten dan Kota di Indonesia belum 100% menunjukkan kemampuan dalam menyelenggarakan urusan rumahtangga. Salah satu penyebab ketidakmampuan ini adalah disebabkan karena faktor kurangnya kemampuan Aparatur Pemerintah Daerah.

Kondisi seperti di atas adalah suatu permasalahan yang perlu mendapatkan perhatian, karena aparatur pemerintah di daerah adalah aparat yang langsung memberikan pelayanan kepada masyarakat. Sebagai pelayan masyarakat, maka “Birokrat Daerah” haruslah menunjukkan sikap profesionalismenya dalam penyelenggaraan berbagai urusan daerah. Dari pengalaman yang ada menunjukkan bahwa sering dijumpai adanya kelambanan dari aparat birokrasi dalam menangani pekerjaan. Munculnya fenomena ini disebabkan sentralitas yang dominan serta pola pembangunan yang dilaksanakan cenderung lebih bersifat instruktif daripada partisipatif. Keadaan tersebut menimbulkan biaya tinggi serta tidak mendorong adanya kreativitas dan motivasi pada aparat pelaksana di daerah.

Pola yang terjadi dimana sentralitas lebih dominan, maka seharusnya harus ada *political will* dari Pemerintah Pusat untuk mempunyai keyakinan bahwa penitikberatan otonomi pada Daerah Kabupaten atau Kota bukan semata-mata merupakan persoalan hak, tetapi merupakan suatu upaya mengoptimalkan sumber daya alam, manusia dan organisasi daerah, sehingga semuanya itu mampu memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan sebaik-baiknya. Oleh karenanya

dalam rangka pelaksanaan otonomi kedepan, perlu dipersiapkan kelembagaan dan aparatur pemerintah yang handal. Upaya tersebut dapat dilakukan melalui: 1) Peningkatan wewenang dan tanggung-jawab aparatur di Daerah, 2) Peningkatan kualitas serta pola karier yang luas, 3) Diberikan kesempatan kepada aparatur daerah untuk mendapatkan “*tour of area dan tour of duty*”, baik secara vertikal maupun horisontal, 4) Adanya kesempatan untuk mengikuti pendidikan dan pelatihan struktural, fungsional dan teknis seluas-luasnya bagi pejabat daerah, 5) Dilakukan penyusunan ulang jabatan fungsional dalam lingkungan aparatur Pemerintah Daerah Tingkat I dan II, untuk memberikan kepastian karier.

Pada era dimana desentralisasi telah digulirkan melalui UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka sebetulnya mengandung konsekuensi perlunya aparatur /birokrasi penyelenggara pemerintahan pada daerah otonom yang kuat. Dalam hal ini aparatur pemerintah daerah harus mampu memainkan peranan sebagai pelayan publik yang profesional dengan rasa empati yang tinggi terhadap berbagai permasalahan yang terjadi di masyarakat. Sarundajang (2001: 164) menjelaskan bahwa pada pasca diberlakukan UU No. 32 Tahun 2004, keberadaan aparatur pemerintah daerah diharapkan akan mampu memainkan peranan sebagai pemikir, perencana, pelaksana, sekaligus pengawas (internal administratif) atas jalannya penyelenggaraan kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pembinaan masyarakat atas nama kepala daerah.

Objektifnya, yang terjadi pada fenomena penyelenggaraan pemerintahan di daerah, bila dilihat dari aspek kualitas birokratnya, menunjukkan bahwa adanya berbagai permasalahan berkaitan dengan ketidakmampuan dan keterbatasan sumberdaya manusia yang handal. Kondisi seperti ini ditunjukkan dengan pelayanan yang diberikan cenderung tidak profesional, lamban dan bertele-tele. Kondisi seperti ini

akan berdampak meluas dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, terutama tidak optimalnya upaya akselerasi pembangunan di daerah.

Perubahan global yang terus bergulir yang disertai dengan tuntutan masyarakat yang semakin gencar, maka menjadi semakin perlu untuk meningkatkan kualitas pelayanan yang dilakukan oleh aparat pemerintah di daerah. Tuntutan ini perlu diimbangi dengan pengaturan kepegawaian daerah yang semakin baik mulai dari rekrutmen pegawai, pola penjenjangan karir pegawai, pembinaan pegawai, dan pemberdayaan pegawai dalam menjalankan tugas yang menjadi tanggung jawabnya. Kaitannya dengan pengembangan dan peningkatan kualitas pegawai ini, Sarundajang (2001:167) menjelaskan bahwa beberapa segi dari keberadaan pegawai negeri sipil yang perlu dibenahi antara lain: pola rekrutmen, pemahaman atas komitmen profesional, promosional, promosi karir, kesejahteraan, dan etika birokrasi. Selanjutnya menurutnya dikatakan bahwa pola rekrutmen pegawai yang berlaku saat ini belum sepenuhnya menjamin terjaringnya calon-calon yang terbaik. Gejala-gejala yang menunjukkan adanya penggunaan uang pelicin dan nepotisme adalah merupakan faktor penghambat pertama dan utama bagi daerah dalam menghasilkan pegawai yang handal.

Untuk mendapatkan pegawai yang sesuai dengan harapan, maka standar persyaratan dalam penerimaan pegawai perlu ditingkatkan, prosedur dan mekanisme penerimaan perlu diperketat dengan tingkat pengawasan yang tinggi, kalau perlu menggunakan lembaga independen sehingga lebih objektif. Dalam hal rekrutmen pegawai telah dilakukan, maka agenda selanjutnya yang perlu dilakukan oleh lembaga atau badan kepegawaian daerah adalah memberikan pelatihan atau pendidikan pegawai (selama ini dikenal dengan istilah Prajabatan). Selama ini pendidikan bagi pegawai relatif monoton dan

tidak ada peningkatan baik bahan ajar maupun mutu ajar. Rasyid (1997) dalam Sarundajang (2001:168) menjelaskan bahwa apa yang selama ini berlaku melalui program prajabatan perlu disempurnakan. Artinya, tidak menjadi tabu kalau pola, kurikulum, sistem dan hal-hal lain yang terkait dengan peningkatan kemampuan keahlian pegawai perlu pembenahan ke arah yang lebih baik. Dalam hal aspek pelayanan pemerintah terhadap masyarakat, maka menjadi perlu diberikan materi pembelajaran bagaimana menjadi pelayan masyarakat yang baik. Untuk itu, pendidikan kepomongprajaan perlu diberikan untuk menanamkan komitmen pengabdian dan pelayanan kepada masyarakat yang kuat.

Keleluasaan bagi daerah dalam hal mendapatkan pegawai yang handal terbuka lebar setelah diberlakukannya UU No. 32 Tahun 2004. Dalam UU tersebut diuraikan bahwa daerah memiliki kewenangan untuk melakukan pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan dan kesejahteraan pegawai. Termasuk pula daerah memiliki kewenangan dalam hal memberikan pendidikan dan pelatihan pegawai dalam rangka pembinaan dan pengembangan kualitas serta karir pegawai sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah, berdasarkan undang-undangan.

Partisipasi Masyarakat

Keberhasilan dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah tidak terlepas dari adanya partisipasi masyarakat daerah. Sebab pada prinsipnya penyelenggaraan otonomi daerah ditujukan guna mewujudkan masyarakat yang sejahtera di daerah yang bersangkutan. Oleh karena itu tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak saja di tangan Kepala Daerah, DPRD dan aparat pelaksanaanya, tapi juga di

tangan masyarakat daerah tersebut.

Bentuk dari rasa tanggung jawab masyarakat dapat berupa adanya sikap mendukung terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah yang ditunjukkan melalui partisipasi aktif anggota masyarakat. Riwu Kaho (1985) mengatakan bahwa keberhasilan penyelenggaraan otonomi daerah sebagai bagian integral dari sistem pembangunan nasional, terutama diukur dari derajat keterlibatan warganya dalam penyelenggaraan otonomi tersebut. Penyelenggaraan otonomi daerah tanpa partisipasi masyarakat tidak dapat disebut berhasil, sekalipun mungkin daerah tersebut telah mandiri. Dalam kaitannya dengan partisipasi masyarakat ini Bintoro (1987) mengatakan bahwa partisipasi masyarakat dapat terjadi pada empat jenjang:

- a. Partisipasi dalam proses pembuatan keputusan;
- b. Partisipasi dalam pelaksanaan;
- c. Partisipasi dalam pemanfaatan hasil;
- d. Partisipasi dalam evaluasi.

Pada keempat tahapan proses pembangunan tersebut setiap masyarakat dapat mengoptimalkan kemampuannya dalam berpartisipasi. Kondisi dimana partisipasi masyarakat meningkat maka secara perlahan kualitas pembangunan daerah yang dilaksanakan dapat terlaksana dengan baik.

3. Aspek Organisasi dan Manajemen Pemerintah Daerah

Agar pelaksanaan otonomi daerah dapat berjalan dengan baik, dalam arti daerah dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, maka diperlukan adanya organisasi dan manajemen yang baik pula.

Ditinjau dari tujuannya, (Nawawi dalam Kaho:1985) organisasi adalah merupakan sistem kerjasama sekelompok orang untuk mencapai tujuan bersama. Sedangkan ditinjau dari segi strukturnya (*The Liang Gie* dalam Kaho:1985), organisasi dapat dirumuskan sebagai susunan yang terdiri dari satuan-satuan organisasi beserta segenap pejabat, kekuasaan, tugas, dan hubungan-hubungan satu sama lain dalam rangka pencapaian tujuan tertentu. Dalam kaitannya dengan hal ini, maka Pemerintah Daerah sebagai organisasi maka haruslah berusaha untuk bisa memenuhi tuntutan sebagai organisasi yang ideal. Sebagai organisasi maka Pemerintah Daerah harus memiliki tujuan yang jelas dalam rangka pelaksanaan otonomi, yaitu mengoptimalkan sumberdaya yang dimiliki dalam rangka pembiayaan pembangunan daerah. Dalam berbagai tahapan yang dilakukan maka Pemerintah Daerah harus ada kerjasama yang baik antara unsur lembaga dan pelaksana pemerintahan, disertai pembagian bidang pekerjaan sesuai dengan keahlian teknis yang dimiliki oleh Unsur Dinas Teknis dan memiliki pimpinan yang cukup handal serta generalis.

Di sisi lain agar organisasi Pemerintah Daerah dapat dijalankan dengan baik maka manajemen yang baik adalah sebagai prasyarat utama yang harus dimiliki oleh daerah. Dalam pengertian yang luas (Follet dalam Kaho:1985) manajemen adalah merupakan seni, keterampilan atau keahlian; yakni “seni dalam menyelesaikan pekerjaan melalui orang lain” atau “keahlian untuk menggerakkan orang melakukan suatu pekerjaan”.

Dalam kaitannya dengan Penyelenggaraan Otonomi Daerah, maka unsur-unsur yang ada dalam manajemen harus dipenuhi oleh Pemerintah Daerah (Kaho:1985) adalah antara lain pada tahapan: perencanaan, pengorganisasian, penyusunan personalia, pengarahan dan pengawasan. Kelima fungsi ini harus terpenuhi dalam Organisasi Pemerintah Daerah, dengan demikian pelaksanaan otonomi akan

dapat berjalan dengan baik.

I. PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH

Pemerintahan Daerah adalah pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah yaitu Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Pada dasarnya penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia pada setiap lini berpedoman pada konsep yang sama, yaitu memberikan pelayanan bagi masyarakat secara luas. Penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada Asas Umum Penyelenggaraan Negara yang terdiri atas:

- a. asas kepastian hukum;
- b. asas tertib penyelenggara negara;
- c. asas kepentingan umum;
- d. asas keterbukaan;
- e. asas proporsionalitas;
- f. asas profesionalitas;
- g. asas akuntabilitas;
- h. asas efisiensi; dan
- i. asas efektivitas.

Asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan tersebut menjadi dasar yang perlu dipedomani dalam penyelenggaraan pemerintah. Masing-masing asas tersebut harus betul-betul dilaksanakan agar tujuan dari penyelenggaraan pemerintahan dapat tercapai. Dalam UU No. 32 Tahun 2004 pada pasal 20 ayat (2) dijelaskan bahwa Dalam menyelenggarakan pemerintahan, Pemerintah menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, dan dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam kerangka asas otonomi daerah maka Pemerintah Daerah mempunyai hak:

- a. mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya;
- b. memilih pimpinan daerah;
- c. mengelola aparatur daerah;
- d. mengelola kekayaan daerah;
- e. memungut pajak daerah dan retribusi daerah;
- f. mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah;
- g. mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah; dan
- h. mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Sedangkan dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai kewajiban:

- a. melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat;
- c. mengembangkan kehidupan demokrasi;
- d. mewujudkan keadilan dan pemerataan;
- e. meningkatkan pelayanan dasar pendidikan;
- f. menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan;
- g. menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak;
- h. mengembangkan sistem jaminan sosial;
- i. menyusun perencanaan dan tata ruang daerah;
- j. mengembangkan sumber daya produktif di daerah;
- k. melestarikan lingkungan hidup;
- l. mengelola administrasi kependudukan;

- m. melestarikan nilai sosial budaya;
- n. membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya; dan
- o. kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah. Secara umum perangkat daerah terdiri dari unsur staf yang membantu penyusunan kebijakan dan koordinasi, diwadahi dalam lembaga sekretariat; unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik, diwadahi dalam lembaga teknis daerah; serta unsur pelaksana urusan daerah yang diwadahi dalam lembaga dinas daerah.

Dasar utama penyusunan perangkat daerah dalam bentuk suatu organisasi adalah adanya urusan pemerintahan yang perlu ditangani. Namun tidak berarti bahwa setiap penanganan urusan pemerintahan harus dibentuk ke dalam organisasi tersendiri. Besaran organisasi perangkat daerah sekurang-kurangnya mempertimbangkan faktor kemampuan keuangan; kebutuhan daerah; cakupan tugas yang meliputi sasaran tugas yang harus diwujudkan, jenis dan banyaknya tugas; luas wilayah kerja dan kondisi geografis; jumlah dan kepadatan penduduk; potensi daerah yang bertalian dengan urusan yang akan ditangani; sarana dan prasarana penunjang tugas. Oleh karena itu kebutuhan akan organisasi perangkat daerah bagi masing-masing daerah tidak senantiasa sama atau seragam.

Dengan demikian penyelenggaraan pemerintahan daerah akan berbeda antara satu daerah dengan daerah lainnya terkait dengan kelembagaan perangkat daerah. Adanya perbedaan tersebut bukan untuk memperlihatkan perbedaan antar daerah, namun justru potensi, permasalahan dan kebutuhan pada setiap daerah akan berbeda. Hal ini akan menuntut inovasi dan kreativitas pemerintah daerah dalam penyelenggaraannya.

PENGELOLAAN SATUAN KERJA PERANGKAT DAERAH

A. Pengelolaan Kewenangan Daerah oleh SKPD

I. Konsep pengelolaan Kewenangan Pemerintahan Daerah

Secara umum pemerintahan yang diselenggarakan mempunyai dua fungsi utama, yaitu: fungsi pengaturan (*regulation*) dan fungsi pelayanan (*services*). Dalam kaitannya dengan dua fungsi tersebut. Suatu negara, bagaimanapun bentuknya dan seberapa luasnya wilayah, tidak akan mampu menyelenggarakan pemerintahan secara sentral (terpusat) secara terus menerus. Keterbatasan kemampuan pemerintah menimbulkan konsekuensi logis bagi distribusi urusan-urusan pemerintahan negara kepada pemerintah daerah.

Kondisi tersebut sejalan dengan tuntutan dari UUD 1945 hasil amandemen keempat disebutkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan negara Indonesia dilaksanakan juga berdasarkan azas desentralisasi pada penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Konsep desen-

tralisasi diselenggarakan dengan pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah untuk mengurus sendiri urusan pemerintahannya berdasarkan kewenangan yang telah diserahkan kepada daerah menjadi urusan rumahtangganya sendiri.

Pelaksanaan UU No 32 Tahun 2004 dengan konsep desentralisasi kewenangan kepada daerah memiliki konsekuensi bertambahnya kewenangan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini disebabkan sebagian kewenangan pemerintah pusat diserahkan kepada daerah kabupaten dan kota untuk dilaksanakan menjadi urusan rumah tangga daerah yang bersangkutan. Dengan demikian setiap daerah otonom dituntut untuk melaksanakan kewenangan tersebut dengan optimal sesuai dengan kebutuhan, karakteristik dan kemampuan daerah masing-masing. Dalam hal ini kreativitas dan inovasi pemerintah daerah dibutuhkan untuk mewujudkan tujuan ideal dari otonomi daerah.

Pemberian otonomi yang luas-seluasnya kepada daerah antara lain dimaksudkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peranserta masyarakat. Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab, dengan pengertian bahwa penanganan urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah dalam rangka memberdayakan daerah dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Agar otonomi daerah dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai, pemerintah wajib melakukan pembinaan dan pengawasan berupa pemberian pedoman, standar, arahan, bimbingan, pelatihan, supervisi, pengendalian, koordinasi, monitoring dan evaluasi. Hal ini dimaksudkan agar kinerja penyelenggaraan pemerintahan

daerah tetap sejalan dengan tujuan nasional dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tujuan riil dari otonomi daerah berupa peningkatan kualitas pelayanan dan kesejahteraan masyarakat, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antardaerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam kerangka ini penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah di Indonesia jika ditelaah memiliki beberapa permasalahan mendasar. *Pertama*, rendahnya kualitas produk layanan. Tak dapat dipungkiri lagi kualitas produk layanan publik mendasar kualitasnya tak layak untuk digunakan oleh masyarakat. *Kedua*, rendahnya kualitas penyelenggaraan layanan. *Ketiga*, ketiadaan akses bagi kelompok miskin/marginal dan penyandang cacat. *Keempat*, ketiadaan mekanisme komplain dan penyelesaian sengketa. *Kelima*, ketiadaan ruang partisipasi publik dalam penyelenggaraan pelayanan. Partisipasi publik bertujuan untuk menempatkan masyarakat sebagai subyek. Penempatan kembali masyarakat sebagai subyek dalam pelayanan publik perlu dilakukan sebagai proses revisi terhadap penyelenggaraan pelayanan publik yang selama ini hanya dilakukan sepihak oleh pemerintah dengan tanpa melibatkan masyarakat dalam setiap prosesnya.

Beberapa esensi dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang perlu selalu disadari adalah:

- a. Adanya kewajiban pada pihak administrasi negara untuk menjalankan fungsi dan wewenangnya berdasarkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik dan bersih;
- b. Pengakuan terhadap hak asasi setiap warganegara atas pemerintahan dan perilaku administratif yang baik;

- c. Keanekaragaman jenis serta lingkup pelaksanaan pelayanan publik di Indonesia sebagai akibat dari adanya keragaman urusan dan kepentingan masyarakat yang harus dipenuhi melalui penyelenggaraan pelayanan publik.

Sistem pelaksanaan pelayanan publik yang berorientasi pada kebutuhan dan kesejahteraan masyarakat, setidaknya-tidaknya harus memberikan pedoman komprehensif yang mengikat aparat dan masyarakat tentang:

- a. Jaminan bahwa pelayanan publik tersebut dikelola secara profesional dan bertanggungjawab oleh petugas publik yang berwenang untuk memberikan pelayanan publik (*Code of Conduct for Public Servants*);
- b. Prosedur yang dapat menjamin transparansi dan akuntabilitas proses pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pejabat atau petugas yang berwenang;
- c. Jaminan bahwa manfaat pelayanan publik yang diharapkan dan dibutuhkan oleh masyarakat tersebut dapat diperoleh secara layak, wajar, dan proporsional bila dihadapkan dengan biaya dan pengorbanan yang harus diberikan.

Dalam kerangka mengatasi permasalahan yang terjadi pada penyelenggaraan pelayanan publik dan untuk menghindari terjadinya *crowding out effects* maka perlu dibuat seperangkat peraturan kebijakan yang memberikan dasar hukum serta kekuatan mengikat dari sistem pelayanan tersebut. Kondisi yang terjadi pada beberapa fenomena dalam layanan pemerintahan cenderung masih diwarnainya pelayanan yang sulit untuk diakses, prosedur yang berbelit-belit ketika harus mengurus suatu perijinan tertentu, biaya yang tidak jelas, serta terjadinya praktik-praktik pelanggaran merupakan suatu fenomena rendahnya kualitas pelayanan publik di Indonesia. Keadaan tersebut

menjadikan pelayanan publik masih harus ditingkatkan kualitas pelayanannya agar dapat memuaskan masyarakat pengguna. Kualitas pelayanan ini merupakan suatu hal yang sangat penting bagi organisasi penyedia pelayanan publik seperti halnya pemerintahan daerah kabupaten atau kota.

Pemerintah daerah perlu menetapkan dan mengintegrasikan sistem dan prosedur pelayanan publik dalam bentuk Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang didalamnya dapat menjamin legalitas dan bekerjanya struktur organisasi, pengisian jabatan-jabatan dan fungsi-fungsi penyelenggaraan pelayanan publik dengan pejabat-pejabat dengan kualifikasi dan kompetensi tertentu. Disamping itu SPM dapat memberikan dasar hukum yang jelas mengenai tugas, tanggung jawab, kewenangan dan hak-hak penyelenggara pelayanan publik serta dapat memberikan dasar hukum yang kuat atas pengakuan kedudukan penegakan hak dan kewajiban, serta tanggung jawab warga masyarakat pengguna pelayanan jasa publik. Standar Pelayanan Minimal (SPM) merupakan standar kualitas pelayanan yang sekurang-kurangnya harus dipenuhi oleh setiap institusi penyelenggara pelayanan publik dengan kualitas hasil kerja yang diukur dari tingkat kepuasan minimum yang dapat diterima masyarakat pengguna pelayanan publik.

Standar Pelayanan Minimal (SPM) adalah ketentuan mengenai jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah yang berhak diperoleh setiap warga secara minimal. SPM disusun dan diterapkan dalam rangka penyelenggaraan urusan wajib daerah terutama yang berkaitan dengan pelayanan dasar, baik daerah provinsi maupun daerah kabupaten/kota. Untuk urusan pemerintahan lainnya, pemerintah daerah dapat mengembangkan dan menerapkan standar/indikator kinerja. Dalam penerapannya, SPM harus menjamin akses masyarakat untuk mendapatkan pelayanan dasar dari Pemerintahan Daerah sesuai dengan ukuran-ukuran yang ditetapkan oleh Peme-

rintah. Oleh karena itu, baik dalam perencanaan maupun penganggaran, wajib diperhatikan prinsip-prinsip SPM yaitu sederhana, konkrit, mudah diukur, terbuka, terjangkau dan dapat dipertanggungjawabkan serta mempunyai batas waktu pencapaian.

2. Kewenangan Pemerintah Daerah

Dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada pasal 11 diuraikan mengenai penyelenggaraan urusan pemerintahan. Secara luas pada ayat (1) dijelaskan bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan.

Pengertian kriteria eksternalitas adalah penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang timbul akibat penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan. Pada sisi yang lain konsep kriteria akuntabilitas mengandung pengertian sebagai pertanggungjawaban penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan kedekatannya dengan luass, besaran, dan jangkauan dampak yang ditimbulkan oleh penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan.

Konsep kriteria efisiensi merupakan bagian dari kriteria didalam penyelenggaraan urusan pemerintahan. Dalam hal ini diartikan sebagai penyelenggaraan urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan perbandingan tingkat dayaguna yang paling tinggi yang diperolehnya.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan pada setiap tingkatan merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antar pemerintahan daerah yang saling terkait, tergantung, dan sinergis sebagai sistem pemerintahan. Artinya kewenangan diselenggarakan oleh

masing-masing tingkatan pemerintahan dengan tujuan menjaga keselarasan dan terjalinnya hubungan harmonis antara pemerintah, pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota serta antar pemerintahan daerah.

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah, terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib, wajib berpedoman pada standar pelayanan minimal dan dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh Pemerintah. Sedangkan penyelenggaraan urusan pilihan tergantung pada kebutuhan dan kemampuan sumberdaya daerah yang dimiliki oleh pemerintah daerah tersebut. Dalam hal ini urusan pilihan lebih didasarkan pada kekhasan lokal.

Pengertian urusan wajib dalam kewenangan pemerintah adalah urusan yang sangat mendasar yang berkaitan dengan hak dan pelayanan dasar warga negara, antara lain: a) perlindungan hak konstitusional; b) perlindungan kepentingan nasional, kesejahteraan masyarakat, ketentraman dan ketertiban umum dalam kerangka menjaga keutuhan NKRI; dan c) pemenuhan komitmen nasional yang berhubungan dengan perjanjian dan konvensi internasional.

Sedangkan pengertian dari urusan pilihan adalah urusan yang secara nyata ada di daerah dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah. Ini untuk penguatan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Keanekaragaman potensi daerah dijadikan sebagai dasar kebijakan pengurusannya.

Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota. Pada pasal 14 UU No. 32 Tahun 2004 diuraikan mengenai urusan wajib kabupaten/kota meliputi:

- a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. Penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. Penanganan bidang kesehatan;
- f. Penyelenggaraan pendidikan;
- g. Penanggulangan masalah sosial;
- h. Pelayanan bidang ketenagakerjaan;
- i. Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- j. Pengendalian lingkungan hidup;
- k. Pelayanan pertanahan;
- l. Pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- m. Pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. Pelayanan administrasi penanaman modal;
- o. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
- p. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

3. Konsep Penyelenggaraan Kewenangan Wajib Daerah

Berdasarkan surat Edaran dari Menteri Dalam Negeri Nomor 100/757/OTDA perihal Pelaksanaan Kewenangan Wajib dan Standar Pelayanan Minimal (SPM) tanggal 8 Juli 2002, Daerah Kabupaten dan Daerah Kota wajib melaksanakan kewenangan di bidang pemerintahan. Penyelenggaraan kewenangan wajib ini merupakan penyediaan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan Standar Pelayanan Minimal (SPM) sebagai tolok ukur yang ditentukan oleh Pemerintah.

Kewenangan Wajib Daerah merupakan kewenangan yang penyelenggaraannya diwajibkan oleh Pemerintah pada Daerah. Kewenangan Wajib Daerah dilaksanakan oleh Pemerintahan Daerah yang penyelenggaraannya berdasarkan prinsip bahwa:

- a. Kewenangan Wajib Daerah merupakan kewenangan Daerah yang penyelenggaraannya diwajibkan oleh Pemerintah;
- b. Kewenangan Wajib Daerah ditetapkan oleh Pemerintah untuk menjamin dilaksanakannya kewenangan Daerah yang berkaitan dengan pelayanan dasar sekaligus menentukan tingkat kualitas pelayanan tersebut yang diukur dengan Standar Pelayanan Minimal (SPM);
- c. Pelaksanaan Kewenangan Wajib Daerah harus menjadi prioritas bagi Pemerintah Daerah;

Terkait dengan penetapan Kewenangan Wajib bagi pemerintah daerah, maka akan ditetapkan melalui kriteria sebagai berikut:

- a. Melindungi hak-hak konstitusional perorangan maupun masyarakat;
- b. Melindungi kepentingan Nasional yang ditetapkan berdasarkan konsensus Nasional dalam rangka menjaga keutuhan Negara Republik Indonesia, kesejahteraan masyarakat, ketentraman dan ketertiban umum.
- c. Memenuhi komitmen Nasional yang berkaitan dengan perjanjian dan konvensi Internasional.

Maksud konsep dasar penyelenggaraan Kewenangan Wajib Daerah dan penggunaan Standar Pelayanan Minimal adalah agar masing-masing institusi Pemerintahan di Daerah memiliki kesamaan persepsi dan pemahaman serta tindak langkah yang sama dalam penyelenggaraan Standar Pelayanan Minimal pada masing-masing sektor/bidang pelayanan pemerintah yang diberikan kepada masyarakat.

Dalam hal tujuan dari penyelenggaraan kewenangan wajib bagi daerah Kabupaten/Kota seperti halnya dimaksudkan dalam pasal 14 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, antara lain :

- a. Menyamakan persepsi dan pemahaman Departemen/Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) terkait dalam menetapkan kewenangan wajib baik untuk bidang-bidang pemerintahan wajib dilaksanakan Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 14 maupun bidang-bidang pemerintahan yang lainnya dan Pedoman Penyusunan Standar Pelayanan Minimal;
- b. Memudahkan Departemen/LPND terkait dalam penyusunan Standar Pelayanan Minimal berdasarkan Kewenangan Wajib Daerah;
- c. Pemerintah Daerah Provinsi memiliki persepsi dan pemahaman yang sama pada saat penetapan Standar Pelayanan Minimal di Daerahnya dengan mengacu sesuai Pedoman Standar Pelayanan Minimal yang dikeluarkan oleh Departemen/LPND terkait;
- d. Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota memiliki persepsi dan pemahaman yang sama pada saat pelaksanaan Standar Pelayanan Minimal di Daerahnya.

4. Kewenangan Wajib dan SPM

Pada dasarnya penetapan kewenangan wajib dan standar pelayanan minimal (SPM) pada pemerintahan daerah mengacu pada kebijakan dan strategi desentralisasi dari pemerintah pusat. Tujuan strategis pelaksanaan desentralisasi erat kaitannya dengan penetapan kewenangan wajib dan SPM pada pemerintahan daerah adalah:

- a. Terbangunnya komitmen antara pemerintah, legislatif, masyarakat dan *stakeholder* lainnya, guna kesinambungan pembangunan.
- b. Terpenuhinya kebutuhan pelayanan dasar bagi masyarakat.

- c. Terwujudnya komitmen nasional dan global dalam program pembangunan.

Sesuai dengan Undang-Undang RI Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Daerah Provinsi, Kabupaten dan Daerah Kota, wajib menyelenggarakan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara Pemerintah dan Daerah serta antar Daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan RI.

Kewenangan Wajib ditetapkan untuk melindungi hak-hak konstitusional perorangan/masyarakat, melindungi kepentingan nasional dalam rangka menjaga keutuhan NKRI, kesejahteraan masyarakat, ketentraman dan ketertiban umum juga untuk memenuhi perjanjian/konvensi internasional.

Di samping itu, kewenangan wajib dan SPM ditetapkan dengan memenuhi kriteria sebagai berikut:

- a. Kewenangan Wajib dan SPM hanya merupakan pelayanan yang langsung dirasakan masyarakat, sehingga hal-hal yang berkaitan dengan manajemen dianggap sebagai faktor pendukung dalam melaksanakan kewenangan wajib (perencanaan, pembiayaan, pengorganisasian, perizinan, sumberdaya, sistem dsb), dan tidak dimasukkan dalam SPM (kecuali *critical support function*).
- b. Kewenangan Wajib dan SPM harus menjadi prioritas tinggi bagi Pemerintah Daerah karena melindungi hak-hak konstitusional perorangan dan masyarakat, untuk melindungi kepentingan nasional dan memenuhi komitmen nasional dan global serta merupakan penyebab utama kematian/kesakitan.
- c. Kewenangan Wajib dan SPM berorientasi pada luaran/*output* yang langsung dirasakan masyarakat.

- d. Kewenangan Wajib dan SPM dilaksanakan secara terus menerus (*sustainable*), terukur (*measurable*) dan mungkin dapat dikerjakan (*feasible*).

Dalam pelaksanaan SPM untuk jangka waktu tertentu ditetapkan target pelayanan yang akan dicapai (*minimum service target*), yang merupakan spesifikasi peningkatan kinerja pelayanan yang harus dicapai untuk memenuhi standar teknis yang ditetapkan.

B. Manajemen Pelayanan SKPD

I. Pelayanan dan Pelayanan Masyarakat

Istilah pelayanan masyarakat adalah terjemahan dari bahasa Inggris “*Public Service*”. Untuk bidang pekerjaan secara umum ungkapan ini diartikan sebagai pelayanan masyarakat. Dalam hubungannya dengan pelayanan masyarakat yang dilakukan oleh organisasi publik atau “pemerintah” baik Pusat maupun Daerah, maka setiap masing-masing dari “Pelayan” (Birokrat), harus memahami betul tentang jasa atau produk yang diberikan atau disediakan oleh instansinya kepada masyarakat.

Dalam dunia publik yang saat ini diwarnai oleh globalisasi dan privatisasi yang semakin kental, apalagi dengan munculnya “Otonomi Riil” bagi daerah-daerah, maka hal tersebut akan menimbulkan tuntutan masyarakat yang semakin meningkat. Dengan demikian maka untuk memberikan pelayanan yang memuaskan untuk masyarakat menjadi semakin dituntut.

Suatu pelayanan bermutu yang diberikan kepada masyarakat menuntut adanya upaya dari seluruh pegawai, dan bukan hanya dari petugas di “*Front Office*”. Jadi, upaya itu tidak hanya dituntut dari mereka yang berhadapan langsung dengan masyarakat dalam menghasilkan pelayanan yang mencerminkan kualitas sikap pegawai terse-

but, tetapi juga dari para pegawai di “*Back Office*” yang menghasilkan layanan di belakang layar yang tidak kelihatan oleh masyarakat.

Mengapa dalam konsep pelayanan masyarakat yang dilakukan oleh Instansi Pemerintah harus dilakukan oleh seluruh pegawai? Karena, tugas apa saja yang dilakukan oleh setiap pegawai mengandung unsur pelayanan yang pada gilirannya akan mempengaruhi mutu pelayanan jasa produk dari instansi di mana pegawai tersebut bekerja yang diterima oleh masyarakat.

Pelayanan masyarakat mencerminkan pendekatan seutuhnya dari seorang pegawai pada instansi pemerintah tertentu. *Inti* dari pelayanan masyarakat adalah sikap menolong, bersahabat, dan profesional dalam memberikan pelayanan jasa atau produk dari suatu instansi yang memuaskan masyarakat dan menyebabkan masyarakat datang kembali untuk mohon pelayanan instansi tersebut.

Pelayanan masyarakat menuntut setiap unsur di dalam lembaga tersebut untuk berempati kepada masyarakat. *Empati* mengandung pengertian sebagai kesanggupan dari birokrat pemerintah untuk menempatkan dirinya dari pihak masyarakat dan melihat hal-hal atau masalah-masalah dari sudut pandangan masyarakat. Melalui empati yang dilakukan oleh pegawai itu akan menuntut kesabaran dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Setiap masyarakat yang telah mendapatkan layanan dari Instansi atau Dinas dalam Pemerintah Daerah, maka ia akan pulang dengan membawa berbagai kesan yang ia peroleh dari dinas yang ia datangi. Masyarakat sebagai “Pelanggan”, lebih banyak mengidentikan orang dari dians tersebut sama dengan instansi. Artinya pegawai adalah *instansi* bagi kebanyakan masyarakat. Dengan demikian setiap pegawai memegang peranan yang cukup penting atas persepsi yang diberikan terhadap instansi dimana pegawai memberikan pelayanan

tersebut.

Agar diperoleh kesan positif dimata pelanggan dan menimbulkan rasa puas atas layanan yang diberikan, maka beberapa hal dibawah ini sebaiknya diperhatikan oleh unsur di dalam Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD):

- a. Setiap pegawai di dalam SKPD harus memberikan kesan pertama yang baik.
- b. Setiap pegawai SKPD harus mengetahui kebutuhan masyarakat yang dilayaninya.
- c. SKPD tersebut melalui pegawainya harus memenuhi kebutuhan tersebut, baik dilakukan oleh pegawai yang bersangkutan maupun melalui orang lain.
- d. Setiap pegawai dalam SKPD tersebut harus bertanggungjawab atas penyelesaian pekerjaan yang menjadi tanggung jawabnya tanpa harus lempar tanggung jawab tersebut kepada orang lain.
- e. Setiap pegawai di dalam SKPD harus mematuhi kebijakan instansinya dan menerapkannya pada proses pekerjaan yang ia lakukan.
- e. Harus difahami oleh setiap SKPD bahwa jasa publik bersaing dalam kualitas dan bukannya kuantitas.
- f. Perlu ditanamkan persamaan persepsi dikalangan pegawai SKPD bahwa pelayanan yang baik adalah cara untuk menarik dan menyenangkan hati masyarakat, dengan tingkat pengorbanan yang murah (efisiensi biaya).

Sebagai inti dari pelayanan masyarakat yang baik yang dilakukan oleh lembaga-lembaga publik, Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah termasuk SKPD adalah belajar untuk berkomunikasi secara baik dan benar dengan setiap masyarakat yang datang meminta pelayanan. Berkomunikasi yang baik ini merupakan keterampilan yang harus

dimiliki oleh setiap pegawai Dinas, karena hal tersebut akan berpengaruh terhadap proses penyelesaian pekerjaan dari seorang pegawai. Mengapa demikian? Karena setiap pegawai akan berusaha memahami, melayani, dan menghargai berbagai orang yang dijumpai setiap hari. Sehingga hal tersebut akan membantu dalam peningkatan kualitas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat.

Melayani masyarakat dengan baik adalah merupakan tanggung jawab bagi semua pegawai. Dengan demikian maka setiap pegawai harus melayani masyarakat dan mempelajari cara meningkatkan keterampilan untuk melayani. Di dalam keterampilan melayani, termasuk pula di dalamnya adalah penguasaan terhadap pengetahuan jasa, karena hal ini akan menunjukan kepada masyarakat bahwa pegawai tersebut adalah seorang profesional di bidang Manajemen Pelayanan Publik. Seorang profesional dalam dunia pelayanan publik seharusnya menguasai kebutuhan masyarakat dan mengetahui cara memuaskan dan memenuhi kebutuhan masyarakat.

2. Standar Pelayanan Minimal (SPM) pada SKPD

Penyelenggaraan kewenangan wajib oleh Daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota adalah perwujudan otonomi yang bertanggung jawab sebagaimana diamanatkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam hal ini mengandung pengertian bahwa pemberian kewenangan dan hak kepada daerah diimplementasikan dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dilaksanakan oleh Daerah. Penyelenggaraan kewenangan wajib tersebut merupakan penyediaan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan Standar Pelayanan Minimal (SPM) sebagai tolok ukur yang telah ditentukan melalui kebijakan.

Konsep Standar Pelayanan Minimal berdasarkan Surat Edaran dari Menteri Dalam Negeri Nomor 100/75/OTDA tanggal 8 Juli Tahun 2002 Perihal Pelaksanaan Kewenangan Wajib dan Standar Pelayanan Minimal (SPM) diartikan sebagai tolok ukur untuk mengukur kinerja penyelenggaraan kewenangan wajib daerah yang berkaitan dengan pelayanan dasar kepada masyarakat.

Beberapa prinsip yang harus dipedomani dalam Standar Pelayanan Minimal (SPM) adalah:

- a. Standar Pelayanan Minimal diterapkan pada kewenangan wajib daerah saja, namun daerah dapat mengembangkan dan menerapkan Standar Kinerja untuk kewenangan daerah yang lainnya;
- b. Standar Pelayanan Minimal ditetapkan oleh Pemerintah dan diberlakukan untuk seluruh Kabupaten/Kota;
- c. Standar Pelayanan Minimal harus mampu menjalin terwujudnya hak-hak individu serta dapat menjamin akses masyarakat mendapat pelayanan dasar dari Pemerintah daerah sesuai patokan dan ukuran yang ditetapkan oleh Pemerintah;
- d. Standar Pelayanan Minimal bersifat dinamis dan perlu dikaji ulang dan diperbaiki dari waktu ke waktu sesuai dengan perubahan kebutuhan Nasional dan perkembangan kapasitas Daerah;

Standar Pelayanan minimal di Daerah harus memenuhi beberapa ketentuan sebagai berikut:

- a. Pemerintah Pusat menentukan Standar Pelayanan Minimal secara jelas dan konkrit, sesederhana mungkin, tidak terlalu banyak dan mudah diukur untuk dipedomani oleh setiap unit organisasi perangkat Daerah, atau Badan Usaha Milik Daerah atau Lembaga Mitra Pemerintah Daerah yang melaksanakan kewenangan wajib Daerah.
- b. Indikator Standar Pelayanan Minimal memberikan informasi

kinerja penyelenggaraan kewenangan wajib Daerah secara kualitas (seberapa berarti kemajuan yang telah dilakukan) dan secara kuantitas (seberapa banyak yang telah dilakukan) dengan mempunyai nilai bobot.

c. Karakteristik indikator meliputi:

- 1) Masukan, bagaimana tingkat atau besaran sumberdaya yang digunakan, contoh: peralatan, perlengkapan, uang personel, dll.
- 2) Proses yang digunakan, termasuk upaya pengukurannya seperti program atau kegiatan yang dilakukan, mencakup waktu, lokasi, isi program atau kegiatan, penerapannya dan pengelolaannya.
- 3) Hasil, wujud pencapaian kinerja, termasuk pelayanan yang diberikan, persepsi publik terhadap pelayanan tersebut, perubahan perilaku publik.
- 4) Manfaat, tingkat kemanfaatan yang dirasakan sebagai nilai tambah, termasuk kualitas hidup, kepuasan konsumen/ masyarakat, maupun pemerintah daerah.
- 5) Dampak, pengaruh pelayanan terhadap kondisi secara makro berdasarkan manfaat yang dihasilkan.

d. Indikator Standar Pelayanan Minimal menggambarkan indikasi variabel pelayanan dasar yang digunakan untuk mengevaluasi keadaan atau status dan menggambarkan keseluruhan pengukuran terhadap perubahan-perubahan yang terjadi dari waktu ke waktu serta jenis pelaporan dasar kepada masyarakat terhadap kinerja unit organisasi perangkat daerah.

e. Indikator (termasuk nilai) pelayanan minimal merupakan keadaan minimal yang diharapkan secara nasional untuk suatu jenis pelayanan tertentu. Yang dianggap minimal dapat merupakan

kondisi daerah-daerah.

- f. Indikator Standar Pelayanan Minimal seharusnya diacu dalam perencanaan daerah, penganggaran daerah dan pemekaran dan penggabungan lembaga perangkat daerah, pengawasan, pelaporan dan salah satu dokumen Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) Kepala Daerah serta penilaian kapasitas daerah.
- g. Dalam pencapaian Standar Pelayanan Minimal untuk jangka waktu tertentu ditetapkan batas awal pelayanan minimal (*Minimum Service Baseline*) dan target pelayanan yang akan dicapai (*Minimum Service Target*).
- h. *Minimum Service Baseline*, adalah spesifikasi kinerja pada tingkat awal berdasarkan data indikator Standar Pelayanan Minimal yang terakhir/terbaru.
- i. *Minimum Service Target*, adalah spesifikasi peningkatan kinerja pelayanan yang harus dicapai dalam periode waktu tertentu dalam siklus perencanaan daerah multi tahun untuk mencapai atau melebihi Standar Pelayanan Minimal.

Mekanisme dan koordinasi pelaksanaan Standar Pelayanan Minimal (SPM) untuk mendukung Pelayanan Dasar yang mencerminkan akuntabilitas kinerja pelayanan publik oleh pemerintah daerah Kabupaten/Kota sebagai berikut:

- a. Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota menyusun dan menetapkan peraturan daerah tentang pelaksanaan Standar Pelayanan Minimal.
- b. Penyelenggaraan SPM di Kabupaten/Kota dilaksanakan oleh unit organisasi perangkat daerah atau Badan Usaha Milik Daerah atau lembaga mitra Pemerintah Daerah, terhadap kewenangan bidang Pemerintahan tertentu yang wajib dilaksanakan didasarkan kepada Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang telah

ditetapkan melalui Peraturan Daerah.

- c. Melakukan reorientasi tugas pokok dan fungsi kelembagaan unit organisasi perangkat daerah dalam penyelenggaraan Standar Pelayanan Minimal (SPM) ke dalam Program Pembangunan Daerah sebagai pengukuran indikator kinerja APBD atau anggaran lainnya.
- d. Unit organisasi perangkat daerah dalam penyusunan rencana pembangunan daerah dan RAPBD memprioritaskan bidang Pemerintahan yang wajib menyentuh langsung kepada pelayanan dasar masyarakat dengan pengukuran kinerja berdasarkan indikator SPM yang telah ditetapkan.
- e. Kajian penyempurnaan SPM sesuai Kewenangan yang Wajib dilaksanakan Kabupaten/Kota berdasarkan kondisi riil, potensial dan kemampuannya.
- f. Sosialisasi, diseminasi penyelenggaraan Standar Pelayanan Minimal dalam pelaksanaan Kewenangan Wajib Daerah Kabupaten/Kota yang merupakan kebutuhan dasar masyarakat secara umum.
- g. Melakukan survei kepuasan masyarakat terhadap pencapaian pelaksanaan Standar Pelayanan Minimal.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 2005 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan dan Penetapan Standar Pelayanan Minimal diuraikan bahwa mengenai penentuan indikator SPM harus menggambarkan beberapa hal sebagai berikut:

- a. Tingkat atau besaran sumberdaya yang digunakan, seperti sarana dan prasarana, dana, dan personil;
- b. Tahapan yang digunakan, termasuk upaya pengukurannya, seperti program atau kegiatan yang dilakukan, mencakup waktu, lokasi, pembiayaan, penetapan, pengelolaan dan keluaran, hasil

dan dampak;

- c. Wujud pencapaian kinerja, meliputi pelayanan yang diberikan, persepsi, dan perubahan perilaku masyarakat;
- d. Tingkat kemanfaatan yang dirasakan sebagai nilai tambah, termasuk kualitas hidup, kepuasan konsumen atau masyarakat, dunia usaha, pemerintah dan pemerintahan daerah; dan
- e. Keterkaitannya dengan keberadaan sistem informasi, pelaporan dan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang menjamin pencapaian SPM dapat dipantau dan dievaluasi oleh pemerintah secara berkelanjutan.

Dalam hal penentuan nilai SPM yang dilaksanakan oleh setiap SKPD pada Pemerintah Daerah maka perlu ditetapkan berdasarkan berbagai pertimbangan yang mengacu pada keadaan Nasional maupun konteks Daerah. Untuk penentuan SPM ini dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 2005 harus mengacu pada dua hal yaitu:

- a. Kualitas berdasarkan standar teknis dari jenis pelayanan dasar yang berpedoman pada SPM dengan mempertimbangkan standar pelayanan tertinggi yang telah dicapai dalam bidang pelayanan dasar yang bersangkutan di daerah dan pengalaman empiris tentang cara penyediaan pelayanan dasar yang bersangkutan yang telah terbukti dapat menghasilkan mutu pelayanan yang hendak dicapai, serta keterkaitannya dengan SPM dalam suatu bidang pelayanan yang sama dan dengan SPM dalam bidang pelayanan yang lain;
- b. Cakupan jenis pelayanan dasar yang berpedoman pada SPM secara nasional dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan nasional dan daerah serta kemampuan kelembagaan dan personil daerah dalam bidang pelayanan dasar yang bersang-

kutan, variasi kondisi daerah, termasuk kondisi geografisnya.

Batasan waktu untuk mengukur pencapaian SPM merupakan kurun waktu yang perlu ditentukan untuk mencapai SPM, baik di tingkat Daerah maupun Nasional. Beberapa hal yang perlu menjadi bahan pertimbangan penetapan batas waktu pencapaian SPM adalah:

- a. Status jenis pelayanan dasar yang bersangkutan pada saat ditetapkan;
- b. Sasaran dan tingkat pelayanan dasar yang hendak dicapai;
- c. Variasi faktor komunikasi, demografi dan geografi daerah; dan
- d. Kemampuan, potensi, serta prioritas nasional dan daerah.

Prinsip-prinsip seperti yang tercantum dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 2005 terkait dengan penyusunan standar pelayanan minimal sebaiknya berdasarkan kriteria sebagai berikut:

- a. Konsensus, yaitu disepakati bersama oleh komponen-komponen atau unit-unit kerja yang ada pada Departemen/Lembaga Pemerintah Non-Departemen yang bersangkutan;
- b. Sederhana, yaitu mudah dimengerti dan dipahami;
- c. Nyata, yaitu memiliki dimensi ruang dan waktu serta persyaratan atau prosedur teknis;
- d. Terukur, yaitu dapat dihitung atau dianalisa;
- e. Terbuka, yaitu dapat diakses oleh seluruh warga atau lapisan masyarakat;
- f. Terjangkau, yaitu dapat dicapai bersama SPM jenis-jenis pelayanan dasar lainnya dengan menggunakan sumber-sumber daya dan dana yang tersedia;
- g. Akuntabel, yaitu dapat dipertanggungjawabkan kepada publik; dan

- h. Bertahap, yaitu mengikuti perkembangan kebutuhan dan kemampuan keuangan, kelembagaan, dan personil dalam pencapaian SPM.

PENYUSUNAN RANCANGAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (APBD)

A. Siklus Anggaran

Dalam operasionalisasi pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah, maka akan selalu berhubungan dengan anggaran biaya. Anggaran ini disusun sebagai bahan acuan kebutuhan anggaran yang akan diperoleh sebagai penerimaan dan akan dikeluarkan pada tahun anggaran tersebut. Proses menjadi sebuah anggaran adalah merupakan siklus atau garis edar anggaran daerah yang merupakan suatu proses, mulai dari tahap awal (perencanaan anggaran) sampai dengan tahap akhir perhitungan anggaran yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah.

Siklus yang biasa dilakukan dalam proses penyusunan anggaran setiap tahunnya dibagi dalam 4 tahapan sebagai berikut:

1. Penyusunan, Pembahasan, Penetapan RAPBD, Pengesahan Pejabat berwenang.
2. Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

3. Pengawasan dan Pemeriksaan APBD.
4. Penyusunan dan Penetapan Perhitungan APBD.

Dalam penyusunan dan penetapan anggaran daerah, tidak akan terlepas dari pelaksanaan salah satu fungsi organik manajemen, yaitu perencanaan. Kaitannya dengan pelaksanaan pemerintahan di daerah maka proses perencanaan ini harus benar-benar dilaksanakan dengan baik agar berhasil guna dan berdaya guna dalam pelaksanaannya. Berkaitan dengan perencanaan tersebut maka perencanaan dibuat sebagai usaha untuk menemukan jawaban terhadap pertanyaan-pertanyaan berikut:

1. Apa yang akan dilakukan pada suatu kurun waktu tertentu di masa depan?
2. Siapa yang akan bertanggung jawab untuk melakukan apa dan kepada siapa ia bertanggung jawab dalam melakukan berbagai kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya untuk melaksanakan?
3. Pedoman, mekanisme dan tata kerja yang bagaimana yang diberlakukan dalam pelaksanaan berbagai kegiatan terintegrasi?
4. Ada tidaknya penjadwalan secara jelas?
5. Apa alasan yang benar-benar dapat dipertanggungjawabkan tentang mengapa berbagai kegiatan mutlak dilaksanakan?

Pertanyaan-pertanyaan yang dikemukakan di atas erat kaitannya dengan perencanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), dimana APBD merupakan rencana kerja tahunan Pemerintah Daerah baik rutin maupun pembangunan. Dalam perencanaan tersebut memuat perumusan awal tentang perkiraan jumlah penerimaan dan sumber-sumber pendapatan daerah yang akan dilaksanakan dalam tahun anggaran tertentu.

Proses penyusunan APBD merupakan suatu kegiatan yang utuh dan terpadu yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah setiap tahun anggaran. Beberapa prinsip yang harus diperhatikan dalam penyusunan anggaran, antara lain:

1. Prinsip keterbukaan;
2. Prinsip periodik (biasanya satu tahun anggaran);
3. Prinsip pembebanan anggaran pengeluaran, yang menguntungkan anggaran penerimaan;
4. Prinsip fleksibilitas;
5. Prinsip kecermatan;
6. Prinsip kelengkapan atau universalitas;
7. Prinsip prealabel;
8. Prinsip komprehensif;
9. Prinsip terinci;
10. Prinsip pendapatan ajeg, kontinyu, yaitu diusahakan agar pendapatan rutin dapat menutupi biaya rutin, sedang pendapatan pembangunan digunakan untuk belanja pembangunan.

Terkait dengan sistem penyusunan APBD, harus diperhatikan juga prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. Prinsip kemandirian, yaitu adanya usaha untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) serta adanya upaya ketepatan penggunaan dana yang tersedia agar dapat mengurangi ketergantungan kepada instansi yang lebih tinggi.
2. Prinsip prioritas, yaitu dalam penyusunan anggaran agar diupayakan mempertajam prioritas dalam penggunaan dana.
3. Prinsip efisiensi dan efektivitas anggaran, di mana pengendalian pembiayaan dan penghematan yang menyeluruh pada prioritas daerah. Dalam hal ini penyusunan rencana anggaran, harus direncanakan terlebih dahulu anggaran pendapatan, kemudian disusun anggaran belanjanya.
4. Prinsip disiplin anggaran, dalam hal ini setiap dinas/lembaga/satuan kerja daerah yang memperoleh anggaran harus dapat menggunakan

secara efisien, tepat guna dan tepat waktu pertanggungjawabannya, serta tidak melaksanakan kegiatan atau proyek yang tidak tersedia/kredit anggarannya dalam APBD.

Untuk kelancaran dan kemantapan proses penyusunan anggaran tersebut, maka sesuai fungsi, kewenangan, serta tanggung jawab masing-masing aparat pemerintah daerah, maka perlu ditetapkan suatu jaringan kerja/kegiatan sebagai pedoman bagi segenap aparatur pemerintah daerah dalam penyusunan APBD.

Hal-hal yang harus diperhatikan dalam penyusunan RAPBD antara lain:

1. Dalam penyusunan RAPBD, harus direncanakan lebih dahulu anggaran pendapatan, baru kemudian disusun anggaran belanjanya.
2. Pada kolom penjelasan dari anggaran, secara teliti dan lengkap dimuat alasan-alasan, penentuan-penentuan dan bahan-bahan lain yang menjadi dasar rancangan disamping sebab-sebab diusulkannya pos-pos, ayat-ayat dan pasal-pasal baru atau ditiadakannya pos-pos, ayat-ayat dan pasal-pasal lama.
3. Dalam kolom penjelasan juga harus dirinci yang lebih jelas dari suatu pos, keterangan tentang sifat dan sumber penerimaannya serta sifat dan maksud penjelasannya.
4. Dalam penyusunan RAPBD, pokok-pokok kebijaksanaan Pemerintah Daerah yang dijadikan lembaran kerja harus diserasikan dengan kebijaksanaan pemerintah atasan guna mewujudkan tercapainya koordinasi, sinkronisasi dan integrasi secara nasional.

Sedangkan pada level Lembaga Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) maka dituntut adanya peranan pimpinan dalam hal penyusunan anggaran pembangunan daerah sesuai dengan kewenangannya. Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah selaku pejabat pengguna anggaran/barang daerah mempunyai tugas sebagai berikut:

1. Menyusun anggaran satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya;
2. Menyusun dokumen pelaksanaan anggaran;
3. Melaksanakan anggaran satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya;
3. Melaksanakan pemungutan penerimaan bukan pajak;
4. Mengelola utang piutang daerah yang menjadi tanggung jawab satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya;
5. Mengelola barang milik/kekayaan daerah yang menjadi tanggung jawab satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya;
6. Menyusun dan menyampaikan laporan keuangan satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya.

Dalam hal penyusunan APBN maupun APBD akan melibatkan berbagai elemen baik eksekutif maupun legislatif. Pada level penyusunan APBN maka perlu diperhatikan beberapa hal sebagai berikut:

1. APBN merupakan wujud pengelolaan keuangan negara yang ditetapkan tiap tahun dengan undang-undang.
2. APBN terdiri atas anggaran pendapatan, anggaran belanja, dan pembiayaan.
3. Pendapatan negara terdiri atas penerimaan pajak, penerimaan bukan pajak, dan hibah.
4. Belanja negara dipergunakan untuk keperluan penyelenggaraan tugas pemerintahan pusat dan pelaksanaan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah.
5. Belanja negara dirinci menurut organisasi, fungsi, dan jenis belanja.

Proses penyusunan APBN perlu memperhatikan berbagai pertimbangan kemampuan pendapatan dari sumber-sumber yang dimiliki. Untuk hal tersebut maka beberapa hal berikut perlu diperhatikan oleh para perumus APBN:

1. APBN disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan negara dan kemampuan dalam menghimpun pendapatan negara.
2. Penyusunan Rancangan APBN sebagaimana berpedoman kepada rencana kerja Pemerintah dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan bernegara.
3. Dalam hal anggaran diperkirakan defisit, ditetapkan sumber-sumber pembiayaan untuk menutup defisit tersebut dalam undang-undang tentang APBN.
4. Dalam hal anggaran diperkirakan surplus, Pemerintah Pusat dapat mengajukan rencana penggunaan surplus anggaran kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Terdapat beberapa tapan yang dilakukan dalam penyusunan APBN.

Proses yang dilakukan:

1. Pemerintah Pusat menyampaikan pokok-pokok kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro tahun anggaran berikutnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat selambat-lambatnya pertengahan bulan Mei tahun berjalan.
2. Pemerintah Pusat dan Dewan Perwakilan Rakyat membahas kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal yang diajukan oleh Pemerintah Pusat dalam pembicaraan pendahuluan rancangan APBN tahun anggaran berikutnya.
3. Berdasarkan kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal, Pemerintah Pusat bersama Dewan Perwakilan Rakyat membahas kebijakan umum dan prioritas anggaran untuk dijadikan acuan bagi setiap kementerian negara/lembaga dalam penyusunan usulan anggaran.
4. Dalam rangka penyusunan rancangan APBN, menteri/pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran/pengguna barang menyusun rencana

kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga tahun berikutnya.

5. Rencana kerja dan anggaran disusun berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai.
6. Rencana kerja dan anggaran disertai dengan prakiraan belanja untuk tahun berikutnya setelah tahun anggaran yang sedang disusun.
7. Rencana kerja dan anggaran disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan rancangan APBN.
8. Hasil pembahasan rencana kerja dan anggaran disampaikan kepada Menteri Keuangan sebagai bahan penyusunan rancangan undang-undang tentang APBN tahun berikutnya.
9. Ketentuan lebih lanjut mengenai penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga diatur dengan Peraturan Pemerintah.
10. Pemerintah Pusat mengajukan rancangan undang-undang tentang APBN, disertai nota keuangan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat pada bulan Agustus tahun sebelumnya.
11. Pembahasan rancangan undang-undang tentang APBN dilakukan sesuai dengan undang-undang yang mengatur susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat.
12. Dewan Perwakilan Rakyat dapat mengajukan usul yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam rancangan undang-undang tentang APBN.
13. Pengambilan keputusan oleh Dewan Perwakilan Rakyat mengenai rancangan undang-undang tentang APBN dilakukan selambat-lambatnya 2 (dua) bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan.
14. APBN yang disetujui oleh DPR terinci sampai dengan unit organisasi,

fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja.

15. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui Rancangan APBN, maka Pemerintah Pusat dapat melakukan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBN tahun anggaran sebelumnya.

B. Penyusunan dan Penetapan APBD

Implementasi penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah terbagi ke dalam urusan pemerintah pusat dan urusan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah. Dalam hal penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah didanai dari dan atas beban APBD. Sedangkan untuk penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah di daerah didanai dari dan atas beban APBN. Adapun untuk penyelenggaraan urusan pemerintahan provinsi yang penugasannya dilimpahkan kepada kabupaten/kota dan/atau desa, didanai dari dan atas beban APBD Provinsi. Sedangkan untuk penyelenggaraan urusan pemerintahan kabupaten/kota yang penugasannya dilimpahkan kepada desa, didanai dari dan atas beban APBD Kabupaten/Kota.

APBD merupakan wujud pengelolaan keuangan daerah yang ditetapkan setiap tahun dengan Peraturan Daerah. APBD terdiri atas anggaran pendapatan, anggaran belanja, dan pembiayaan. Dalam hal ini seluruh penerimaan dan pengeluaran pemerintah daerah baik dalam bentuk uang, barang, dan/atau jasa pada tahun anggaran yang berkenaan harus dianggarkan dalam APBD. Untuk itu penganggaran penerimaan dan pengeluaran APBD harus memiliki dasar hukum penganggaran.

Pendapatan daerah berasal dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan yang sah. Sedangkan untuk aspek belanja daerah dirinci menurut organisasi, fungsi, dan jenis belanja. Anggaran belanja daerah diprioritaskan untuk melaksanakan kewajiban pemerintahan daerah sebagaimana ditetapkan dalam peraturan

perundang-undangan.

APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah, penyusunan Rancangan APBD berpedoman kepada rencana kerja Pemerintah Daerah dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan bernegara. Dalam hal anggaran diperkirakan defisit, ditetapkan sumber-sumber pembiayaan untuk menutup defisit tersebut dalam Peraturan Daerah tentang APBD. Dalam hal anggaran diperkirakan surplus, ditetapkan penggunaan surplus tersebut dalam Peraturan Daerah tentang APBD.

Pemerintah Daerah menyampaikan kebijakan umum APBD tahun anggaran berikutnya sejalan dengan Rencana Kerja Pemerintah Daerah, sebagai landasan penyusunan RAPBD kepada DPRD selambat-lambatnya pertengahan Juni tahun berjalan. DPRD membahas kebijakan umum APBD yang diajukan oleh Pemerintah Daerah dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD tahun anggaran berikutnya.

Berdasarkan kebijakan umum APBD yang telah disepakati dengan DPRD, Pemerintah Daerah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah membahas prioritas dan plafon anggaran sementara untuk dijadikan acuan bagi setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah. Dalam rangka penyusunan RAPBD, Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah selaku pengguna anggaran menyusun rencana kerja dan anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah tahun berikutnya.

Rencana kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah disusun dengan pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai. Rencana kerja dan anggaran dibuat oleh SKPD ini disertai dengan prakiraan belanja untuk tahun berikutnya setelah tahun anggaran yang sudah disusun. Kemudian rencana kerja dan anggaran disampaikan kepada DPRD untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD. Hasil pembahasan rencana kerja dan anggaran disampaikan kepada pejabat pengelola keuangan daerah

dalam hal ini dibawah koordinasi sekretaris daerah sebagai bahan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD tahun berikutnya.

C. Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD)

Sebagai bahan untuk penyusunan APBD, pemerintah daerah terlebih dahulu harus menyusun Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang merupakan penjabaran dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). RKPD ini disusun dengan menggunakan bahan dari Rencana Kerja (Renja) Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), untuk jangka waktu 1 (satu) tahun yang mengacu kepada Rencana Kerja Pemerintah.

Di dalam RKPD memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan dan kewajiban daerah, rencana kerja yang terukur dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah, pemerintah daerah maupun ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat. Hal yang menjadi kewajiban daerah adalah adanya keharusan mempertimbangkan prestasi capaian standar pelayanan minimal yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Hal yang menjadi alasan kenapa RKPD perlu disusun terlebih dahulu sebelum penyusunan APBD adalah untuk menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan. Secara teknis, kurun waktu penyusunan RKPD setiap periode tahunnya harus telah disusun dan diselesaikan paling lambat akhir bulan Mei sebelum tahun anggaran berkenaan. Agar menjadi kebijakan yang memiliki kekuatan hukum, RKPD ini ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah.

D. Kebijakan Umum APBD

Selanjutnya setelah ditetapkan RKPD, Kepala Daerah akan menyusun rancangan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) berdasarkan pada

RKPD dan pedoman penyusunan APBD yang ditetapkan Menteri Dalam Negeri pada setiap tahunnya. Dalam Rancangan KUA tersebut memuat target pencapaian kinerja yang terukur dari program-program yang akan dilaksanakan oleh pemerintah daerah untuk setiap urusan pemerintahan daerah yang disertai dengan proyeksi pendapatan daerah, alokasi belanja daerah, sumber dan penggunaan pembiayaan yang disertai dengan asumsi yang mendasarinya. Maksud dari asumsi yang mendasari adalah mempertimbangkan perkembangan ekonomi makro dan perubahan pokok-pokok kebijakan fiskal yang ditetapkan oleh pemerintah. Program-program yang akan dilaksanakan harus diselaraskan dengan prioritas pembangunan yang ditetapkan oleh pemerintah.

Rancangan KUA yang telah disusun oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) kemudian disampaikan oleh sekretaris daerah selaku koordinator pengelola keuangan daerah kepada kepala daerah, paling lambat pada awal bulan Juni. Setelah itu kemudian Rancangan KUA disampaikan kepala daerah kepada DPRD paling lambat pertengahan bulan Juni Tahun Anggaran berjalan untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD tahun anggaran berikutnya. Selanjutnya pembicaraan dilakukan oleh TAPD bersama panitia anggaran DPRD. Rancangan KUA yang telah dibahas selanjutnya disepakati menjadi KUA paling lambat minggu pertama bulan Juli tahun anggaran berjalan.

E. Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara

Berdasarkan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) yang telah disepakati, kemudian pemerintah daerah menyusun rancangan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS). Adapun Rancangan PPAS tersebut disusun dengan tahapan sebagai berikut:

1. Menentukan skala prioritas untuk urusan wajib dan urusan pilihan;
2. Menentukan urutan program untuk masing-masing urusan; dan

3. Menyusun plafon anggaran sementara untuk masing-masing program.

Kepala Daerah menyampaikan rancangan PPAS yang telah disusun kepada DPRD untuk dibahas paling lambat minggu kedua bulan Juli Tahun anggaran berjalan. Selanjutnya pembahasan dilakukan oleh TAPD bersama panitia anggaran DPRD.

Rancangan PPAS yang telah dibahas, selanjutnya disepakati menjadi Prioritas dan Plafon Anggaran (PPA) paling lambat akhir bulan Juli tahun anggaran berjalan. Selanjutnya KUA serta PPA yang telah disepakati tersebut, masing-masing dituangkan ke dalam Nota Kesepakatan yang ditandatangani bersama antara kepala daerah dengan pimpinan DPRD.

F. Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) SKPD

Berdasarkan nota kesepakatan kemudian TAPD menyiapkan rancangan surat edaran kepala daerah tentang pedoman penyusunan RKA-SKPD sebagai acuan kepala SKPD dalam menyusun RKA-SKPD. Di dalam rancangan surat edaran kepala daerah tentang pedoman penyusunan RKA-SKPD mencakup:

1. PPA yang dialokasikan untuk setiap program SKPD berikut rencana pendapatan dan pembiayaan;
2. Sinkronisasi program dan kegiatan antar SKPD dengan kinerja SKPD berkenaan sesuai dengan standar pelayanan minimal yang ditetapkan;
3. Batas waktu penyampaian RKA-SKPD kepada PPKD;
4. Hal-hal lainnya yang perlu mendapatkan perhatian dari SKPD terkait dengan prinsip-prinsip peningkatan efisiensi, efektivitas, transparansi, dan akuntabilitas penyusunan anggaran dalam rangka pencapaian prestasi kerja; dan
5. Dokumen sebagai lampiran meliputi KUA, PPA, Kode rekening APBD, Format RKA-SKPD, Analisis Standar belanja dan standar satuan harga.

Selanjutnya RKA-SKPD disusun dengan menggunakan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah daerah, penganggaran terpadu dan penganggaran berdasarkan prestasi kerja. Pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah daerah dilaksanakan dengan menyusun prakiraan maju yang berisi mengenai perkiraan kebutuhan anggaran untuk program dan kegiatan yang direncanakan dalam tahun anggaran berikutnya dari tahun anggaran yang direncanakan.

Pendekatan penganggaran terpadu dilakukan dengan memadukan seluruh proses perencanaan dan penganggaran pendapatan, belanja dan pembiayaan di lingkungan SKPD untuk menghasilkan dokumen rencana kerja dan anggaran. Sedangkan untuk pendekatan anggaran berdasarkan prestasi kerja dilakukan dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dengan keluaran yang diharapkan dari kegiatan dan hasil serta manfaatnya yang diharapkan termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dan keluaran tersebut.

Untuk terlaksananya penyusunan RKA-SKPD berdasarkan berbagai pendekatan di atas dan terciptanya kesinambungan RKA-SKPD, Kepala SKPD melakukan evaluasi hasil pelaksanaan program dan kegiatan 2 (dua) tahun anggaran sebelumnya sampai dengan semester pertama bulan anggaran berjalan. Dalam hal evaluasi yang dilakukan oleh pimpinan SKPD, maka hal tersebut bertujuan untuk melakukan penilaian terhadap program dan kegiatan yang belum dapat dilaksanakan dan/atau belum diselesaikan tahun-tahun sebelumnya untuk dilaksanakan dan/atau diselesaikan pada tahun yang direncanakan atau I (satu) tahun berikutnya dari tahun yang direncanakan. Bagaimana kalau evaluasi tersebut bagi kegiatan atau program yang merupakan tahun terakhir untuk pencapaian suatu prestasi kerja yang ditetapkan? Hal tersebut dilakukan oleh pimpinan SKPD dengan menggunakan sumber dana yang harus dianggarkan pada tahun yang direncanakan.

Penyusunan RKA-SKPD yang berdasarkan pada prestasi kerja didasarkan pada indikator kinerja, capaian atau target kinerja, analisis standar belanja, standar satuan harga, dan standar pelayanan minimal. Indikator kinerja yang dimaksudkan di sini adalah ukuran keberhasilan yang akan dicapai dari program dan kegiatan yang direncanakan. Artinya dalam hal pelaksanaan program dan kegiatan senantiasa mendasarkan pada ukuran keberhasilan yang ditetapkan. Sedangkan pemahaman mengenai capaian kinerja merupakan ukuran prestasi kerja yang akan dicapai yang berwujud kualitas, kuantitas, efisiensi dan efektivitas pelaksanaan dari setiap program dan kegiatan.

Pengertian dari analisis standar belanja dalam penyusunan RKA-SKPD adalah merupakan penilaian kewajaran atas belanja kerja dan biaya yang digunakan untuk melaksanakan suatu kegiatan. Hal yang dapat dijelaskan lagi dalam indikator kinerja adalah standar satuan harga. Ini merupakan harga satuan setiap unit barang/jasa yang berlaku di suatu daerah yang ditetapkan dengan keputusan kepala daerah. Indikator yang lainnya dalam melihat prestasi kerja adalah standar pelayanan minimal. Ini merupakan tolok ukur kinerja dalam menentukan capaian jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah.

Di dalam dokumen RKA-SKPD memuat rencana pendapatan, rencana belanja untuk masing-masing program dan kegiatan, serta rencana pembiayaan untuk tahun yang direncanakan dirinci sampai dengan rincian obyek pendapatan, belanja, dan pembiayaan serta prakiraan maju untuk tahun berikutnya. Selain hal tersebut, di dalam RKA-SKPD juga memuat informasi tentang urusan pemerintahan daerah, organisasi, standar biaya, prestasi kerja yang akan dicapai dari program dan kegiatan. Pada bagian rencana pendapatan memuat kelompok, jenis, obyek, dan rincian proyek pendapatan daerah, yang dipungut/dikelola/diterima oleh SKPD sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Untuk rencana belanja di dalamnya memuat kelom-

pok belanja tidak langsung dan belanja langsung yang masing-masing diuraikan menurut jenis, obyek, dan rincian obyek belanja. Rincian aspek yang termuat didalam rencana pembiayaan antara lain memuat kelompok penerimaan pembiayaan yang dapat digunakan untuk menutup defisit APBD dan pengeluaran pembiayaan yang digunakan untuk memanfaatkan surplus APBD yang masing-masing diuraikan menurut jenis, obyek dan rincian obyek pembiayaan.

Berdasarkan seluruh uraian pada penyusunan RKA-SKPD di atas, maka selayaknya setiap SKPD melalui pimpinannya harus memperhatikan setiap aspek tersebut. Hal tersebut menjadi mutlak dilakukan agar didapat suatu perencanaan yang baik dalam hal penganggaran program dan kegiatan.

G. Penyiapan Raperda APBD

Proses penyiapan raperda APBD adalah merupakan tahapan lanjutan setelah dilakukannya penyusunan RKA-SKPD. Selanjutnya dokumen RKA-SKPD yang telah disusun SKPD kemudian disampaikan kepada Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) untuk dibahas lebih lanjut oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD). Pembahasan oleh TAPD ini dilakukan untuk menelaah kesesuaian antara RKA-SKPD dengan KUA, PPA, prakiraan maju yang telah disetujui tahun anggaran sebelumnya, dan dokumen perencanaan lainnya, serta capaian kinerja, indikator kinerja, kelompok sasaran kegiatan, standar analisis belanja, standar satuan harga, standar pelayanan minimal, serta perlunya sinkronisasi program dan kegiatan antar SKPD. Dalam hal hasil pembahasan RKA-SKPD terdapat ketidaksesuaian, maka selanjutnya kepala SKPD melakukan penyempurnaan.

RKA-SKPD yang telah disempurnakan oleh kepala SKPD disampaikan kepada PPKD sebagai bahan penyusunan rancangan peraturan daerah (RAPERDA) tentang APBD dan rancangan peraturan kepala daerah

tentang penjabaran APBD. Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dilengkapi juga dengan lampiran yang terdiri dari:

1. Ringkasan APBD;
2. Ringkasan APBD menurut urusan pemerintahan daerah dan organisasi;
3. Rincian APBD menurut urusan pemerintahan daerah, organisasi, pendapatan, belanja dan pembiayaan;
4. Rekapitulasi belanja menurut urusan pemerintahan daerah, organisasi, program dan kegiatan;
5. Rekapitulasi belanja daerah untuk keselarasan dan keterpaduan urusan pemerintahan daerah dan fungsi dalam kerangka pengelolaan keuangan negara;
6. Daftar jumlah pegawai per golongan dan per jabatan;
7. Daftar piutang daerah;
8. Daftar penyertaan modal (investasi) daerah;
9. Daftar perkiraan penambahan dan pengurangan aset tetap daerah;
10. Daftar perkiraan penambahan dan pengurangan aset lain-lain;
11. Daftar kegiatan-kegiatan tahun anggaran sebelumnya yang belum diselesaikan dan dianggarkan kembali dalam tahun anggaran ini;
12. Daftar dana cadangan daerah; dan
13. Daftar pinjaman daerah.

Selanjutnya seperti dikemukakan terdahulu bahwa kepala daerah akan membuat peraturan kepala daerah yang mengatur dan memuat mengenai penjabaran dari peraturan daerah tentang APBD. Rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD dilengkapi dengan lampiran yang terdiri dari:

1. Ringkasan penjabaran APBD;
2. Penjabaran APBD menurut urusan pemerintahan daerah, organisasi,

program, kegiatan, kelompok, jenis, obyek, rincian obyek pendapatan, belanja dan pembiayaan.

Selain itu di dalam rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD wajib memuat penjelasan sebagai berikut:

1. Untuk mendapatkan mencakup dasar hukum, target/volume yang direncanakan, tarif pungutan/harga;
2. Untuk belanja mencakup dasar hukum, satuan volume/tolok ukur, harga satuan, lokasi kegiatan dan sumber pendanaan kegiatan;
3. Untuk pembiayaan mencakup dasar hukum, sasaran, sumber penerimaan pembiayaan, dan tujuan pengeluaran pembiayaan.

Selanjutnya rancangan peraturan daerah tentang APBD yang telah disusun oleh PPKD disampaikan kepada kepala daerah. Sebelum disampaikan kepada DPRD, RAPBD harus disosialisasikan kepada masyarakat. Sosialisasi raperda tentang APBD ini bersifat memberikan informasi mengenai hak dan kewajiban pemerintah daerah serta masyarakat dalam pelaksanaan APBD tahun anggaran yang direncanakan. Penyebaranluasan raperda tentang APBD dilaksanakan oleh sekretaris daerah selaku koordinator pengelolaan keuangan daerah.

H. Penetapan APBD

Mengawali tahapan penetapan APBD maka Kepala Daerah akan menyampaikan raperda tentang APBD beserta lampirannya kepada DPRD paling lambat pada minggu pertama bulan Oktober tahun anggaran sebelumnya dari tahun yang direncanakan untuk mendapatkan persetujuan bersama. Kemudian DPRD akan melakukan pembahasan berdasarkan tahapan pembicaraan sesuai dengan ketentuan tata tertib DPRD. Penyampaian raperda tentang APBD ini disertai dengan nota keuangan.

Pembahasan raperda tentang APBD berpedoman pada KUA, serta PPA yang telah disepakati bersama antara pemerintah daerah dan DPRD.

Dalam hal DPRD memerlukan tambahan penjelasan terkait dengan pembahasan program dan kegiatan tertentu, dapat meminta RKA-SKPD berkenaan kepada kepala daerah.

Pengambilan keputusan bersama DPRD dan kepala daerah terhadap rancangan peraturan daerah tentang APBD dilakukan paling lama 1 (satu) bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan. Apabila DPRD sampai batas waktu tidak menetapkan persetujuan bersama dengan kepala daerah terhadap rancangan peraturan daerah tentang APBD, maka kepala daerah melaksanakan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBD tahun anggaran sebelumnya untuk membiayai keperluan setiap bulan.

MANAJEMEN KEUANGAN DAERAH

A. PARADIGMA BARU PENGELOLAAN KEUANGAN SEKTOR PUBLIK

Perubahan cara pandang dalam hal pengelolaan sektor publik senantiasa terus digulirkan oleh berbagai pihak. Hal tersebut terkait dengan upaya mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik atau *good government*. Kalangan swasta dan masyarakat pada umumnya menuntut adanya perubahan pengelolaan berbagai sektor pemerintah menjadi lebih baik. Konsep ini bertujuan agar iklim usaha menjadi lebih baik dan peningkatan kepercayaan publik terhadap buruknya pelayanan publik akan semakin menjadi lebih baik lagi.

Cara pengelolaan urusan-urusan publik menjadi semakin baik disebut sebagai *governance*. Dalam hal ini menekankan pada cara pemerintah mengelola berbagai sumberdaya sosial ekonomi secara baik dan benar untuk kepentingan pembangunan masyarakat. Tujuan akhir dari

governance ini adalah masyarakat yang sejahtera dengan mengedepankan implementasi peraturan hukum. Sehingga setiap masyarakat memiliki hak yang sama untuk mendapatkan pelayanan publik dan pengembangan sumberdaya yang dimilikinya.

Pada pengelolaan manajemen sektor publik banyak diuraikan oleh World Bank maupun United Nations Development Program (UNDP), dimana penekanannya bukan hanya pada masalah ekonomi, melainkan juga sektor politik dan administrasi publik. Dalam konsep UNDP diuraikan mengenai *governance* dalam tiga hal tersebut yaitu:

1. *Political governance*, yaitu tata kelola pemerintahan yang menyangkut proses pembuatan kebijakan (*Public Policy Making*).
2. *Economic governance*, yaitu tata kelola pemerintahan yang mengacu pada proses pembuatan keputusan di bidang ekonomi yang berimplikasi pada masalah pemerataan, kesejahteraan, penanganan kemiskinan dan peningkatan kualitas hidup.
3. *Administrative governance*, terkait dengan implementasi setiap kebijakan dalam pelaksanaan kewenangan yang menjadi tanggungjawab pemerintahan daerah.

Terkait dengan tata kelola pemerintahan yang didalamnya terdapat manajemen pengelolaan keuangan publik, maka Mardiasmo (2002:26) menjelaskan telah terjadi reformasi keuangan daerah. Menurutnya reformasi keuangan daerah meliputi:

1. Perubahan kewenangan daerah dalam pemanfaatan dana perimbangan;
2. Perubahan prinsip pengelolaan anggaran;
3. Perubahan prinsip penggunaan dana pinjaman dan *deficit spending*;
4. Perubahan strategi pembiayaan.

Dalam penjelasan lebih lanjut Mardiasmo (2002:27) menjelaskan bahwa untuk mendukung terciptanya *good governance*, maka diperlukan

pengelolaan keuangan pemerintahan daerah, yaitu:

1. Reformasi sistem pembiayaan (*financing reform*);
2. Reformasi sistem penganggaran (*budgeting reform*);
3. Reformasi sistem akuntansi (*accounting reform*);
4. Reformasi sistem pemeriksaan (*audit reform*), dan
5. Reformasi sistem manajemen keuangan daerah (*financial management reform*).

Dalam pengelolaan keuangan publik termasuk dalam keuangan daerah tersebut maka harapan akhirnya adalah agar dicapai akuntabilitas keuangan publik yang dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat. Hal ini penting karena sebagian besar dari pendapatan negara adalah dari rakyat melalui pajak dan retribusi yang telah dibayarkannya.

Sejalan dengan perubahan paradigma dalam pengelolaan keuangan daerah, maka hal tersebut tidak bisa dilepaskan dari UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Kedua UU tersebut menjadi dasar dalam penyelenggaraan manajemen keuangan di daerah.

B. KONSEP KEUANGAN DAERAH

I. Pengertian Keuangan Daerah

Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang dan segala sesuatu berupa uang dan barang yang dapat dijadikan milik daerah yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Berkaitan dengan pengertian Keuangan Daerah, maka terdapat dua unsur penting, yaitu HAK dan KEWAJIBAN dalam hal penyelenggaraan keuangan di daerah. Dua unsur tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Semua hak daerah yang dimaksudkan adalah sebagai hak untuk

memungut Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan atau Penerimaan dan Sumber-sumber lain sesuai ketentuan yang berlaku yang merupakan penerimaan daerah sehingga menambah kekayaan daerah. Dalam konsep lebih sempit, hak daerah diasumsikan sebagai pendapatan daerah. Pendapatan daerah adalah semua hak daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan.

- b. Kewajiban Daerah dapat berupa kewajiban untuk membayar atau mengeluarkan uang sehubungan adanya tagihan kepada daerah dalam rangka pembiayaan rumah tangga daerah serta pelaksanaan tugas umum dan tugas pembangunan oleh daerah yang bersangkutan. Dalam UU No. 32 Tahun 2004 diuraikan bahwa belanja daerah adalah semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan.

Berkaitan dengan keuangan daerah, maka dalam hal pengelolaannya perlu adanya pengaturan dalam bentuk sistem manajemen keuangan daerah. Untuk itu maka pada era informasi yang tanpa batas ini sudah menjadi kebutuhan adanya manajemen yang diatur dalam sistem pengelolaan keuangan daerah. Hal tersebut bertujuan untuk mencapai tingkat efisiensi yang maksimal dalam pelaksanaannya.

2. Pengertian Sistem Dalam Manajemen Keuangan Daerah

Sistem Manajemen Keuangan Daerah adalah Organisasi dan Manajemen untuk pengelolaan sumber-sumber daya yang berada dalam suatu Daerah, guna mencapai tujuan yang diinginkan daerah. Berdasarkan pengertian tersebut, maka dalam Sistem Manajemen Keuangan Daerah terdapat beberapa unsur sebagai berikut:

- a. Daerah, adalah merupakan kesatuan masyarakat hukum yang

mempunyai batas wilayah tertentu yang terkoordinir dalam suatu organisasi sebagai wadah dan pengelompokan kegiatan dan sumberdaya. Daerah yang dimaksud adalah Daerah Otonom (Daerah Otonom Propinsi dan Daerah Kabupaten/Kota).

- b. Sumberdaya, adalah modal dasar yang dimiliki daerah baik sumberdaya alam (SDA) maupun sumberdaya manusia (SDM) termasuk organisasi dan peralatan yang dimiliki daerah.
- c. Manajemen sebagai suatu proses pengendalian dalam pengelolaan sumber daya yang ada.
- d. Memiliki tujuan yang jelas, yaitu tujuan yang telah ditetapkan oleh daerah yang ingin dicapai melalui pembangunan daerah.

Berdasarkan unsur-unsur di atas tepatlah apabila keuangan yang dimiliki oleh daerah harus dikelola secara baik dan profesional dalam bentuk Sistem Manajemen Pengelolaan Keuangan Daerah. Pola manajemen pemerintahan pada daerah otonom senantiasa dihadapkan pada pencapaian *goals* (tujuan) ideal seperti: terciptanya keadilan bagi setiap lapisan masyarakat, masyarakat yang mandiri dan terwujudnya kemakmuran. Hal tersebut dapat dicapai apabila pemerintah daerah mengetahui secara jelas atas sumberdaya daerah yang dimiliki sehingga akan mudah untuk menentukan strategi terbaik dalam pelaksanaan manajemen pembangunan di daerah.

Pada posisi dimana Keuangan Daerah merupakan salah satu sumberdaya yang menjadi andalan daerah, maka pola manajemen dalam hal pengelolaan keuangan daerah tersebut perlu terus ditingkatkan. Pada sisi pendapatan, perlu dilakukan bagaimana pemerintah daerah menggali potensi PAD tanpa harus membebankan kepada masyarakat. Sedangkan pada sisi pembiayaan maka perlu dicarikan strategi untuk mencapai efektivitas dan efisiensi dalam pelaksanaannya.

3. Lingkup Keuangan Daerah

Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah, dengan mengacu kepada undang-undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, di mana besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara Pemerintah dan Daerah. Semua sumber keuangan yang melekat pada setiap urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah menjadi sumber keuangan daerah.

Daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumber keuangan yang antara lain berupa: kepastian tersedianya pendanaan dari Pemerintah sesuai dengan urusan pemerintah yang diserahkan; kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah dan hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber-sumber daya nasional yang berada di daerah dan dana perimbangan lainnya; hak untuk mengelola kekayaan daerah dan mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah serta sumber-sumber pembiayaan. Dengan pengaturan tersebut, dalam hal ini pada dasarnya Pemerintah menerapkan prinsip “uang mengikuti fungsi”.

Di dalam undang-undang mengenai Keuangan Negara, terdapat penegasan di bidang pengelolaan keuangan, yaitu bahwa kekuasaan pengelolaan keuangan negara adalah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan; dan kekuasaan pengelolaan keuangan negara dari presiden sebagian diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintah daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Ketentuan tersebut berimplikasi pada pengaturan pengelolaan keuangan daerah, yaitu bahwa gubernur/bupati/walikota

bertanggungjawab atas pengelolaan keuangan daerah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan daerah. Dengan demikian pengaturan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah melekat dan menjadi satu dengan pengaturan pemerintahan daerah, yaitu dalam undang-undang mengenai Pemerintahan Daerah.

Keuangan Daerah sebagai bagian dari sistem pemerintahan daerah adalah merupakan suatu sistem tersendiri yang dalam hal pengelolaannya melibatkan berbagai unsur dalam pemerintahan daerah. Hal tersebut sangat terkait dengan kewenangan yang dimiliki oleh daerah. Di dalam UU No. 32 Tahun 2004 pada pasal 155 diuraikan mengenai keuangan daerah sebagai berikut:

- a. Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah didanai dari dan atas beban anggaran pendapatan dan belanja daerah.
- b. Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah di daerah didanai dari dan atas beban anggaran pendapatan dan belanja negara.
- c. Administrasi pendanaan penyelenggaraan urusan pemerintahan dilakukan secara terpisah dari administrasi pendanaan penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah dan urusan pemerintah pusat.

Keuangan daerah yang tercantum dalam struktur APBD meliputi pendapatan, belanja dan pembiayaan. Dalam hal struktur APBD ini diklasifikasikan menurut urusan pemerintahan daerah dan organisasi yang bertanggungjawab melaksanakan urusan pemerintahan tersebut dan dapat disesuaikan dengan kebutuhan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam UU No. 32 Tahun 2004 hal tersebut dijelaskan mengenai ketiga komponen tersebut sebagai berikut:

- a. Pendapatan daerah adalah semua hak daerah yang diakui sebagai

penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Terkait dengan pendapatan ini meliputi semua penerimaan uang melalui rekening kas umum daerah, yang menambah ekuitas dana, merupakan hak daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak perlu dibayar kembali oleh daerah. Secara detail dalam aspek pendapatan ini akan dirinci menurut urusan pemerintahan daerah, organisasi, kelompok, jenis, objek dan rincian objek pendapatan.

- b. Belanja daerah adalah semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Belanja daerah yang dimaksudkan di sini meliputi semua pengeluaran dari rekening kas umum daerah yang mengurangi ekuitas dana, merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah. Adapun dalam pembiayaan ini dirinci menurut urusan pemerintahan daerah, organisasi, program, kegiatan, kelompok, jenis, obyek dan rincian obyek belanja.
- c. Pembiayaan adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya. Dalam pembiayaan ini meliputi semua transaksi keuangan untuk menutupi defisit atau untuk memanfaatkan surplus. Kemudian dirinci menurut urusan pemerintahan daerah, organisasi, kelompok, jenis, obyek dan rincian obyek pembiayaan.

4. Bentuk Dan Susunan Anggaran Daerah

Secara garis besar susunan APBD terdiri dari pendapatan daerah, belanja daerah dan pembiayaan daerah. Di dalam Peraturan

Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 dijelaskan mengenai pengelolaan keuangan daerah dengan uraian ringkasan APBD sebagai berikut:

- I. Pendapatan Daerah
 - I.1 Pendapatan Asli Daerah
 - I.1.1 Pajak Daerah
 - I.1.2 Retribusi Daerah
 - I.1.3 Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan
 - I.1.4 Lain-lain Pendapatan Asli Daerah Yang Dipisahkan
 - I.2 Dana Perimbangan
 - I.2.1 Dana Bagi Hasil Pajak/ Bagi Hasil Bukan Pajak
 - I.2.2 Dana Alokasi Umum
 - I.2.3 Dana Alokasi Khusus
 - I.3 Lain-Lain Pendapatan Yang Sah
 - I.3.1 Hibah
 - I.3.2 Dana Darurat
 - I.3.3 Dana Bagi Hasil Pajak dari Provinsi dan Pemerintah Daerah lainnya
 - I.3.4 Dana Penyesuaian dan Otonomi Khusus
 - I.3.5 Bantuan Keuangan dari Provinsi atau Pemerintah Daerah Lainnya
2. Belanja Daerah
 - 2.1 Belanja Tidak Langsung
 - 2.1.1 Belanja Pegawai
 - 2.1.2 Belanja Bunga
 - 2.1.3 Belanja Subsidi
 - 2.1.4 Belanja Hibah

- 2.1.5 Belanja Bantuan Sosial
 - 2.1.6 Belanja Bagi Hasil Kepada Provinsi/Kabupaten/Kota/ dan Pemerintahan Desa
 - 2.1.7 Belanja Bantuan Keuangan Kepada Provinsi/Kabupaten/Kota/ dan Pemerintahan Desa
 - 2.1.8 Belanja Tidak Terduga
- 2.2 Belanja Langsung
 - 2.2.1 Belanja Pegawai
 - 2.2.2 Belanja Barang dan Jasa
 - 2.2.3 Belanja Modal
- 3. Pembiayaan Daerah
 - 3.1. Penerimaan Pembiayaan
 - 3.1.1 Sisa lebih perhitungan anggaran Tahun Anggaran Sebelumnya (SILPA)
 - 3.1.2 Pencairan Dana Cadangan
 - 3.1.3 Hasil Penjualan Kekayaan Daerah Yang dipisahkan
 - 3.1.4 Penerimaan Pinjaman Daerah
 - 3.1.5 Penerimaan Kembali Pemberian Pinjaman
 - 3.1.6 Penerimaan Piutang Daerah
 - 3.2. Pengeluaran Pembiayaan
 - 3.2.1 Pembentukan Dana Cadangan
 - 3.2.2 Penyertaan Modal (Investasi) Daerah
 - 3.2.3 Pembayaran Pokok Utang
 - 3.2.4 Pemberian Pinjaman Daerah

Berdasarkan struktur APBD di atas maka dapat diuraikan penjelasan dari ketiga bagian dari APBD tersebut dengan memperhatikan pada Permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan

C. PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH

I. Pendapatan Daerah

Seperti diuraikan terdahulu bahwa pendapatan daerah dikelompokkan atas PAD, Dana Perimbangan dan Lain-lain pendapatan yang sah. Dalam bagian kelompok Pendapatan Asli Daerah terdiri dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Pendapatan Asli Daerah Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan dan lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang dipisahkan. Mengenai jenis pajak dan retribusi daerah dirinci menurut obyek pendapatan sesuai dengan undang-undang tentang pajak daerah dan retribusi daerah.

Untuk jenis hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dirinci menurut obyek pendapatan yang mencakup:

- a. Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik pemerintah daerah/BUMD;
- b. Bagian Laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik pemerintah/BUMN; dan
- c. Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat

Sedangkan jenis lain-lain pendapatan asli daerah yang sah disediakan untuk menganggarkan penerimaan daerah yang tidak termasuk dalam jenis pajak daerah, retribusi daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan menurut obyek pendapatan. Untuk jenis pendapatan ini meliputi:

- a. Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan;
- b. Jasa giro;
- c. Pendapatan Bunga;

- d. Penerimaan atas tuntutan ganti kerugian daerah;
- e. Penerimaan komisi, potongan ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah;
- f. Penerimaan keuntungan dari selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing;
- g. Pendapatan denda atas keterlambatan pelaksanaan pekerjaan;
- h. Pendapatan denda pajak;
- i. Pendapatan denda retribusi;
- j. Pendapatan hasil eksekusi atas jaminan;
- k. Pendapatan dari pengembalian;
- l. Fasilitas sosial dan fasilitas umum;
- m. Pendapatan dari penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan; dan
- n. Pendapatan dari angsuran/cicilan penjualan.

Kelompok pendapatan dana perimbangan dibagi menurut jenis pendapatan yang terdiri atas: dana bagi hasil; dana alokasi umum dan dana alokasi khusus. Untuk dana alokasi umum hanya terdiri atas obyek pendapatan dana alokasi umum, dan untuk dana alokasi khusus dirinci menurut obyek pendapatan menurut kegiatan yang ditetapkan oleh pemerintah. Sedangkan untuk dana bagi hasil dirinci menurut obyek pendapatan mencakup bagi hasil pajak dan bagi hasil bukan pajak.

Kelompok lain-lain pendapatan daerah yang sah dibagi menurut jenis pendapatan yang mencakup:

- a. Hibah berasal dari pemerintah, pemerintah daerah lainnya, badan/lembaga/organisasi swasta dalam negeri, kelompok masyarakat/perorangan, dan lembaga luar negeri yang tidak mengikat;
- b. Dana darurat dari pemerintah dalam rangka penanggulangan korban/kerusakan akibat bencana alam;

- c. Dana bagi hasil pajak dari provinsi kepada kabupaten/kota;
- d. Dana penyesuaian dan dana otonomi khusus yang ditetapkan oleh pemerintah; dan
- e. Bantuan keuangan dari provinsi atau dari pemerintah daerah lainnya.

Sumber pendapatan lain dari keuangan daerah adalah hibah. Dalam konteks ini yang dimaksudkan dengan hibah adalah penerimaan daerah yang berasal dari pemerintah negara asing, badan/lembaga asing, badan/lembaga internasional, pemerintah, badan/lembaga dalam negeri atau perorangan, baik dalam bentuk devisa, rupiah maupun barang, dan/atau jasa, termasuk tenaga ahli dan pelatihan yang tidak perlu dibayar kembali.

2. Belanja Daerah

Belanja Tidak Langsung

Belanja daerah dipergunakan dalam rangka mendanai pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi atau kabupaten/kota yang terdiri dari urusan wajib, urusan pilihan dan urusan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu yang dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah dan pemerintah daerah atau antar pemerintah daerah yang ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan. Pada belanja dalam penyelenggaraan urusan wajib diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah yang diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, kesehatan, fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak serta mengembangkan sistem jaminan sosial.

Klasifikasi belanja menurut urusan wajib mencakup antara lain: pendidikan; kesehatan; pekerjaan umum; perumahan rakyat; pena-

taan ruang; perencanaan pembangunan; perhubungan; lingkungan hidup; pertanahan; kependudukan dan catatan sipil; pemberdayaan perempuan; keluarga berencana dan keluarga sejahtera; sosial; tenaga kerja; koperasi dan usaha kecil dan menengah; penanaman modal; kebudayaan; pemuda dan olahraga; kesatuan bangsa dan politik dalam negeri; pemerintahan umum; kepegawaian; pemberdayaan masyarakat dan desa; statistik; arsip dan komunikasi dan informatika. Sedangkan untuk klasifikasi belanja menurut urusan pilihan mencakup antara lain: pertanian; kehutanan; energi dan sumberdaya mineral; pariwisata; kelautan dan perikanan; perdagangan; perindustrian dan transmigrasi.

Selain klasifikasi menurut urusan wajib dan pilihan, belanja dalam APBD juga dibedakan berdasarkan klasifikasi menurut fungsi yang digunakan untuk tujuan keselarasan dan keterpaduan pengelolaan keuangan negara yang terdiri dari: pelayanan umum; ketertiban dan ketentraman; ekonomi; lingkungan hidup; perumahan dan fasilitas umum; kesehatan; pariwisata dan budaya; pendidikan dan perlindungan sosial.

Seperti dikemukakan terdahulu bahwa dalam APBD, penyusunan pembiayaan dibagi ke dalam dua kelompok yaitu biaya tidak langsung dan biaya langsung. Dalam Permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah pada pasal 37-55 diuraikan mengenai belanja langsung dan tidak langsung. Untuk kelompok belanja tidak langsung terdiri dari: belanja pegawai; bunga; subsidi; hibah; bantuan sosial; belanja bagi hasil; bantuan keuangan dan belanja tidak terduga. Dalam hal belanja pegawai, ini merupakan belanja kompensasi dalam bentuk gaji dan tunjangan serta penghasilan lainnya yang diberikan kepada pegawai negeri sipil yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Belanja lainnya yang termasuk dalam belanja pegawai adalah uang representasi dan tun-

jangan pimpinan dan anggota DPRD serta gaji dan tunjangan kepala daerah dan wakil kepala daerah serta penghasilan dan penerimaan lainnya yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dianggarkan dalam belanja pegawai.

Belanja bunga termasuk pula ke dalam belanja tidak langsung. Belanja ini digunakan untuk menganggarkan pembayaran bunga utang yang dihitung atas kewajiban pokok utang (*principle outstanding*) berdasarkan perjanjian pinjaman jangka pendek, jangka menengah dan jangka panjang.

Pada belanja subsidi, dipergunakan untuk menganggarkan bantuan biaya produksi kepada perusahaan/lembaga tertentu agar harga jual produksi/jasa yang dihasilkan dapat terjangkau oleh masyarakat banyak. Dalam hal ini tentunya perusahaan/lembaga yang menghasilkan produk atau jasa pelayanan umum masyarakat. Pemerintah Daerah tidak begitu saja memberikan subsidi kepada lembaga atau perusahaan daerah melainkan terlebih dahulu harus dilakukan audit sesuai dengan ketentuan pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara. Artinya perusahaan daerah tersebut harus akuntabel. Hal tersebut perlu, agar operasionalisasi dari perusahaan daerah tersebut dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat. Untuk itu dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, penerima subsidi (perusahaan daerah/lembaga) wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban penggunaan dana subsidi kepada kepala daerah. Belanja subsidi ini dianggarkan sesuai dengan keperluan perusahaan/lembaga penerima subsidi dan harus dianggarkan dalam peraturan daerah tentang APBD yang peraturan pelaksanaannya dituangkan dalam peraturan kepala daerah.

Belanja hibah, seperti dikemukakan sebelumnya, digunakan untuk menganggarkan pemberian hibah dalam bentuk uang, barang,

dan/atau jasa kepada pemerintah atau pemerintah daerah lainnya, dan kelompok masyarakat/perorangan yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya. Untuk pemberian hibah dalam bentuk uang dapat dianggarkan apabila pemerintah daerah telah memenuhi seluruh kebutuhan belanja urusan wajib guna memenuhi standar pelayanan minimal yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Dalam hal pemberian hibah dalam bentuk barang dapat dilakukan apabila barang tersebut tidak mempunyai nilai ekonomis bagi pemerintah daerah yang bersangkutan tetapi bermanfaat bagi pemerintah atau pemerintah daerah lainnya dan/atau kelompok masyarakat/perorangan. Sedangkan untuk pemberian hibah dalam bentuk jasa dapat dianggarkan apabila pemerintah daerah telah memenuhi seluruh kebutuhan belanja urusan wajib guna memenuhi standar pelayanan minimal yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Untuk keseluruhan belanja hibah tersebut, maka dalam pemberiannya harus senantiasa berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Belanja hibah ini bersifat bantuan yang tidak mengikat/tidak secara terus menerus dan harus digunakan sesuai dengan persyaratan yang ditetapkan dalam naskah perjanjian hibah daerah.

Belanja hibah dijalankan dengan konsepsi yang ideal untuk penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Terkait dengan hal tersebut, maka belanja hibah ini memiliki tujuan sebagai berikut:

- a. Hibah kepada pemerintah bertujuan untuk menunjang peningkatan penyelenggaraan fungsi pemerintahan di daerah.
- b. Hibah kepada perusahaan daerah bertujuan untuk menunjang peningkatan pelayanan kepada masyarakat.
- c. Hibah kepada pemerintah daerah lainnya bertujuan untuk menunjang peningkatan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan layanan dasar umum.

- d. Hibah kepada badan/lembaga/organisasi swasta dan/atau kelompok masyarakat/perorangan, bertujuan untuk meningkatkan partisipasi dalam penyelenggaraan pembangunan daerah.

Jenis belanja tidak langsung yang lainnya adalah bantuan sosial. Bantuan sosial ini digunakan untuk menganggarkan pemberian bantuan dalam bentuk uang dan/atau barang kepada masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat. Bantuan sosial kepada masyarakat ini tidak diberikan secara terus menerus/tidak berulang setiap tahun anggaran dan dilakukan secara selektif serta memiliki kejelasan peruntukan penggunaannya. Untuk memenuhi fungsi APBD sebagai instrumen keadilan dan pemertaan dalam upaya peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat, bantuan dalam bentuk uang dapat dianggarkan apabila pemerintah daerah telah memenuhi seluruh kebutuhan belanja urusan wajib guna terpenuhinya standar pelayanan minimal yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Belanja Bagi Hasil kepada Provinsi/Kabupaten/Kota dan Pemerintahan Desa, digunakan untuk menganggarkan dana bagi hasil yang bersumber dari pendapatan provinsi kepada kabupaten/kota atau pendapatan kabupaten/kota kepada pemerintah desa atau pendapatan pemerintah daerah tertentu kepada pemerintah daerah lainnya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Aspek belanja tidak langsung lainnya adalah Belanja Bantuan Keuangan Kepada Provinsi/Kabupaten/Kota/dan Pemerintahan Desa. Bantuan keuangan ini digunakan untuk menganggarkan bantuan keuangan yang bersifat umum atau khusus dari provinsi kepada kabupaten/kota, pemerintah desa, dan kepada pemerintah daerah lainnya atau dari pemerintah kabupaten/kota kepada pemerintah desa dan pemerintah daerah lainnya dalam rangka pemerataan dan/atau

peningkatan kemampuan keuangan. Untuk kategori bantuan keuangan yang bersifat umum ini diperuntukan dan penggunaannya diserahkan sepenuhnya kepada pemerintah daerah/pemerintah desa penerima bantuan. Sedangkan untuk kategori bantuan keuangan yang bersifat khusus peruntukan dan pengelolaannya diarahkan/ditetapkan oleh pemerintah daerah pemberi bantuan. Untuk pemberian bantuan khusus ini pemberi bantuan dapat mensyaratkan penyediaan dana pendamping dalam APBD atau anggaran pendapatan dan belanja desa penerima bantuan.

Jenis belanja tidak langsung yang terakhir adalah belanja tidak terduga. Ini merupakan belanja untuk kegiatan yang sifatnya tidak biasa atau tidak diharapkan berulang seperti penanggulangan bencana alam dan bencana sosial yang tidak diperkirakan sebelumnya. Dalam belanja ini termasuk pula didalamnya adalah pengembalian atas kelebihan penerimaan daerah tahun-tahun sebelumnya yang telah ditutup. Kategori kegiatan yang tidak biasa adalah untuk tanggap darurat dalam rangka pencegahan gangguan terhadap stabilitas penyelenggaraan pemerintahan demi terciptanya keamanan, ketentraman dan ketertiban masyarakat di daerah.

Belanja Langsung

Dalam kelompok belanja langsung dari suatu kegiatan adalah meliputi: belanja pegawai; belanja barang dan jasa dan belanja modal. Belanja pegawai adalah dipergunakan untuk pengeluaran honorarium/upah dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintahan daerah.

Adapun mengenai belanja barang dan jasa digunakan untuk pengeluaran pembelian/pengadaan barang yang nilai manfaatnya kurang dari 12 (dua belas) bulan dan/atau pemakaian jasa dalam melak-

sanakan program dan kegiatan pemerintahan daerah. Pembelian atau pengadaan barang dan/atau jasa mencakup belanja barang pakai habis, bahan/material, jasa kantor, premi asuransi, perawatan kendaraan, bermotor, cetak/penggandaan, sewa rumah/gedung/gudang/parkir, sewa sarana mobilitas, sewa alat berat, sewa perlengkapan dan peralatan kantor, makanan dan minuman, pakaian dinas dan atributnya, pakaian kerja, pakaian khusus dan hari-hari tertentu, perjalanan dinas, perjalanan dinas pindah tugas dan pemulangan pegawai.

Pada jenis belanja modal, maka dipergunakan untuk pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembelian/pengadaan atau pembangunan asset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari 12 (dua belas) bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan, seperti dalam bentuk tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan, irigasi dan jaringan dan asset tetap lainnya.

Belanja langsung yang terdiri dari belanja pegawai, belanja barang dan jasa, serta belanja modal untuk melaksanakan program dan kegiatan pemerintahan daerah, maka dianggarkan pada belanja Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) bersangkutan.

3. Pembiayaan Daerah

Penerimaan Pembiayaan

Jenis Pembiayaan Daerah ini terdiri dari penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan. Dalam hal penerimaan pembiayaan meliputi: Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Anggarannya (SILPA); Pencairan Dana Cadangan; Hasil Penjualan Kekayaan Daerah Yang dipisahkan; Penerimaan Pinjaman Daerah; Penerimaan Kembali Pemberian Pinjaman; dan Penerimaan Piutang Daerah. Untuk SILPA mencakup pelampauan penerimaan PAD, pelampauan penerimaan dana perimbangan, pelampauan penerimaan lain-lain

pendapatan daerah yang sah, pelampauan penerimaan pembiayaan, penghematan belanja, kewajiban kepada pihak ketiga sampai dengan akhir tahun belum terselesaikan, dan sisa dana kegiatan lanjutan. Dalam hal ini mengandung pengertian bahwa sisa lebih perhitungan anggaran tahun anggaran sebelumnya tersebut menjadi aspek biaya yang harus diperhitungkan dalam APBD.

Untuk kelancaran dan tindakan antisipasi atas pembiayaan dalam keuangan daerah, maka pemerintah daerah menetapkan adanya biaya dana cadangan. Dalam hal ini pemerintah daerah dapat membentuk dana cadangan guna mendanai kegiatan yang penyediaan dananya tidak dapat sekaligus/sepenuhnya dibebankan dalam satu tahun anggaran APBD. Untuk pembentukan dana cadangan ini pemerintah daerah harus menetapkannya dalam bentuk peraturan daerah. Ini perlu dilakukan agar ada keabsahan hukum dan legal dengan adanya penetapan cadangan anggaran. Dalam peraturan daerah yang menetapkan mengenai dana cadangan ini akan mencakup penetapan tujuan pembentukan dana cadangan, program dan kegiatan yang akan dibiayai dari dana cadangan, besaran dan rincian tahunan dana cadangan yang harus dianggarkan dan ditransfer ke rekening dana cadangan, sumber dana cadangan, dan tahun anggaran pelaksanaan dana cadangan.

Dana cadangan yang telah ditetapkan dalam peraturan daerah bersamaan dengan penetapan rancangan peraturan daerah tentang APBD ini bersumber dari penyisihan atas penerimaan daerah, kecuali dari dana alokasi khusus, pinjaman daerah dan penerimaan lain yang penggunaannya dibatasi untuk pengeluaran tertentu berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Pembiayaan lainnya yang terdapat dalam APBD adalah hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan. Sumber ini digunakan an-

tara lain untuk menganggarkan hasil penjualan perusahaan milik daerah/BUMD dan penjualan aset milik pemerintah daerah yang dikerjasamakan dengan pihak ketiga, atau hasil disvestasi penyertaan modal pemerintah daerah.

Penerimaan pinjaman daerah adalah termasuk dalam aspek pembiayaan dalam APBD. Penerimaan pinjaman daerah ini digunakan untuk menganggarkan penerimaan pinjaman daerah termasuk penerimaan atas penerbitan obligasi daerah yang akan direalisasikan pada tahun anggaran berkenan.

Pengeluaran Pembiayaan

Dalam aspek pengeluaran pembiayaan mencakup: Pembentukan Dana Cadangan; Penyertaan Modal (Investasi) Daerah; Pembayaran Pokok Utang dan Pemberian Pinjaman Daerah. Khusus mengenai pemberian pinjaman daerah dipergunakan untuk menganggarkan pinjaman yang diberikan kepada pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah lainnya. Sedangkan untuk penerimaan kembali pinjaman digunakan untuk menganggarkan posisi penerimaan kembali pinjaman yang diberikan kepada pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah lainnya.

Pembayaran pokok utang adalah merupakan penerimaan piutang dari pihak ketiga. Penerimaan ini dipergunakan untuk menganggarkan penerimaan yang bersumber dari pelunasan piutang pihak ketiga, seperti berupa penerimaan piutang daerah dari pendapatan daerah, pemerintah, pemerintah daerah lain, lembaga keuangan bank, lembaga keuangan bukan bank dan penerimaan piutang lainnya.

Pengeluaran pembiayaan lainnya adalah penyertaan modal investasi oleh pemerintah daerah. Dalam hal ini investasi pemerintah daerah digunakan untuk menganggarkan kekayaan pemerintah dae-

rah yang diinvestasikan baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang. Investasi jangka pendek merupakan investasi yang dapat segera diperjualbelikan/dicairkan, ditujukan dalam rangka manajemen kas dan beresiko rendah serta dimiliki selama kurang dari 12 (dua belas) bulan. Investasi jangka pendek ini biasanya berupa deposito berjangka waktu 3 (tiga) bulan sampai dengan 12 (dua belas) bulan yang dapat diperpanjang secara otomatis, pembelian Surat Utang Negara (SUN), Sertifikat Bank Indonesia (SBI) dan Surat Perbendaharaan Negara (SPN).

Kategori investasi jangka panjang merupakan investasi yang dimaksudkan untuk dimiliki lebih dari 12 (dua belas) bulan yang terdiri dari investasi permanen dan non permanen. Investasi jangka panjang antara lain berupa surat berharga yang dibeli pemerintah daerah dalam rangka mengendalikan suatu badan usaha, misalnya pembelian surat berharga untuk menambah kepemilikan modal saham pada suatu badan usaha, surat berharga yang dibeli pemerintah daerah untuk tujuan menjaga hubungan baik dalam dan luar negeri, surat berharga yang tidak dimaksudkan untuk dicairkan dalam memenuhi kebutuhan kas jangka pendek. Untuk Investasi Permanen bertujuan untuk dimiliki secara berkelanjutan tanpa ada niat untuk diperjualbelikan atau tidak ditarik kembali, seperti kerjasama daerah dengan pihak ketiga dalam bentuk penggunausahaan/pemanfaatan aset daerah, penyertaan modal daerah pada BUMD dan/atau badan usaha lainnya dan investasi permanen lainnya yang dimiliki oleh pemerintah daerah untuk menghasilkan pendapatan atau meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

Investasi non permanen bertujuan untuk dimiliki secara tidak berkelanjutan atau ada niat untuk diperjualbelikan atau ditarik kembali, seperti pembelian obligasi atau surat utang jangka panjang yang dimaksudkan untuk dimiliki sampai dengan tanggal jatuh tempo, dana

yang disisihkan pemerintah daerah dalam rangka pelayanan/pemberdayaan masyarakat seperti bantuan modal kerja, pembentukan dana secara bergulir kepada kelompok masyarakat, pemberian fasilitas pendanaan kepada usaha mikro dan menengah.

Investasi pemerintah daerah dapat dianggarkan apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam peraturan daerah tentang penyertaan modal dengan berpedoman pada peraturan menteri dalam negeri. Untuk investasi pemerintah daerah ini dianggarkan dalam pengeluaran pembiayaan, sedangkan untuk divestasi pemerintah daerah yang dialihkan untuk diinvestasikan kembali dianggarkan dalam pengeluaran pembiayaan pada jenis penyertaan modal (investasi) pemerintah daerah. Posisi dari penerimaan hasil atas investasi pemerintah daerah dianggarkan dalam kelompok pendapatan asli daerah pada jenis hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Pengeluaran pembiayaan lainnya dalam APBD adalah pembayaran pokok utang. Pembayaran ini digunakan untuk menganggarkan pembayaran kewajiban atas pokok utang yang dihitung berdasarkan perjanjian pinjaman jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang. Terkait dengan pokok utang adalah merupakan pinjaman daerah yang dipergunakan untuk pelaksanaan pelayanan masyarakat, program dan kegiatan pembangunan.

D. SURPLUS DAN DEFISIT ANGGARAN APBD

Dalam implementasi anggaran yang ditetapkan dalam APBD sangat dimungkinkan terjadinya surplus atau defisit anggaran. Kondisi ini terjadi karena adanya selisih antara anggaran pendapatan daerah dengan anggaran belanja daerah. Hal tersebut mengakibatkan terjadinya surplus atau defisit APBD.

Surplus APBD terjadi apabila anggaran pendapatan daerah diperkirakan lebih besar dari anggaran belanja daerah. Bagi pemerintah daerah apabila dimungkinkan akan terjadi surplus anggaran, maka anggaran belanja harus diutamakan untuk pembayaran pokok utang, penyertaan modal (investasi) daerah, pemberian pinjaman kepada pemerintah pusat/pemerintah daerah lainnya dan/atau pendanaan belanja peningkatan jaminan sosial. Selanjutnya dalam hal pendanaan belanja peningkatan jaminan sosial diwujudkan dalam bentuk program dan kegiatan pelayanan dasar masyarakat yang dianggarkan pada SKPD yang secara fungsional terkait dengan tugasnya melaksanakan program dan kegiatan tersebut.

Defisit anggaran dalam APBD adalah apabila anggaran pendapatan daerah diperkirakan lebih kecil dibandingkan anggaran belanja daerah. Apabila APBD diperkirakan defisit, maka ditetapkan pembiayaan untuk menutup defisit tersebut yang dianggarkannya dapat bersumber dari sisa lebih perhitungan anggaran tahun anggaran sebelumnya, pencairan dana cadangan, hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan, penerimaan pinjaman, dan penerimaan kembali pemberian pinjaman atau penerimaan piutang.

E. MANAJEMEN PEMBIAYAAN DAERAH

Pembangunan Daerah yang berlangsung selama ini merupakan bagian integral dari pembangunan nasional. Secara luas pembangunan nasional didasarkan pada prinsip-prinsip otonomi daerah dan pengaturan sumberdaya nasional yang memberikan kesempatan bagi peningkatan demokrasi dan kinerja Daerah dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Penyelenggaraan Pemerintah Daerah sebagai sub sistem pemerintahan negara (nasional) secara ideal bertujuan untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pelayanan

kepada masyarakat. Artinya penyelenggaraan pemerintahan akan semakin ditingkatkan untuk mencapai kualitas terbaik bagi kepentingan masyarakat. Hal ini merupakan komitmen yang harus tetap dipertahankan oleh semua elemen penyelenggara pemerintahan baik di tingkat Pusat maupun Daerah.

Sebagai daerah otonom, Daerah mempunyai kewenangan dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip-prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat, dan pertanggung-jawaban kepada masyarakat. Ini menunjukkan bahwa masyarakat memegang peranan yang cukup penting dalam berperan serta pelaksanaan kewenangan urusan oleh Pemerintah Daerah.

Dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan, pelayanan masyarakat dan pembangunan, maka pemerintahan negara mengemban tiga fungsi utama yaitu: *Fungsi alokasi* meliputi antara lain sumber-sumber ekonomi dalam bentuk barang dan jasa pelayanan masyarakat; *Fungsi distribusi*, yang meliputi pendapatan dan kekayaan masyarakat, pemerataan pembangunan; dan *Fungsi stabilisasi*, dalam fungsi ini biasanya dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat, sedangkan fungsi alokasi lebih efektif dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah, karena pada umumnya Daerah lebih mengetahui kebutuhan dan standar pelayanan masyarakat. Namun dalam pelaksanaannya perlu diperhatikan kondisi dan situasi yang berbeda-beda dari masing-masing wilayah. Dengan demikian, pembagian ketiga fungsi dimaksud sangat penting sebagai landasan dalam penentuan dasar-dasar perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Kaitannya dengan hal ini, sumber pembiayaan pemerintahan daerah dalam rangka perimbangan keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah dilaksanakan atas dasar desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Dalam manajemen pengelolaan dan pembiayaan keuangan pada Daerah Otonom dibagi ke dalam tiga kategori sesuai dengan azas penyelenggaraan pemerintahan. Sumber-sumber pembiayaan pelaksanaan

desentralisasi terdiri dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan, pinjaman daerah, dan lain-lain penerimaan yang sah. Sumber PAD merupakan sumber keuangan daerah yang digali dari dalam wilayah daerah yang bersangkutan yang terdiri dari: hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Dana perimbangan merupakan sumber pembiayaan yang berasal dari bagian Daerah dari Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, dan penerimaan dari sumber daya alam, serta dana alokasi umum dan dana alokasi khusus. Dana perimbangan tersebut tidak dapat dipisahkan satu sama lain, mengingat tujuan dari masing-masing jenis sumber ini saling mengisi dan melengkapi.

Bagian Daerah dari Dana Perimbangan yang bersumber dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, dan Penerimaan dari sumber daya alam, merupakan sumber penerimaan yang pada dasarnya memperhatikan potensi daerah penghasil. Dana alokasi umum dialokasikan dengan tujuan pemerataan dengan memperhatikan potensi daerah, luas daerah, keadaan geografi, jumlah penduduk, dan tingkat pendapatan masyarakat di daerah, sehingga perbedaan antara daerah yang maju dengan daerah yang belum berkembang dapat diperkecil. Dana alokasi khusus bertujuan untuk membiayai kebutuhan-kebutuhan khusus daerah. Di samping itu untuk menanggulangi keadaan mendesak seperti bencana alam, kepada daerah dapat dialokasikan dana darurat.

F. PENGATURAN KEUANGAN DAERAH

Pengaturan mengenai perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah ini diatur dalam UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Dalam UU ini

selain memberikan landasan pengaturan bagi pembagian keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, juga memberikan landasan bagi perimbangan keuangan antar daerah. Di dalam UU ini juga diatur mengenai kewenangan daerah untuk membentuk Dana Cadangan yang bersumber dari penerimaan daerah, serta sistem pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan dalam pelaksanaan desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.

Dalam pelaksanaan perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah tersebut perlu memperhatikan kebutuhan pembiayaan bagi politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, pengelolaan moneter dan fiskal, agama, serta kewajiban pengembalian pinjaman Pemerintah Pusat. Pada sisi pertanggungjawaban keuangan, Daerah perlu mempertanggungjawabkannya sesuai dengan azas penyelenggaraan pemerintahan dimana pelaksanaan desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan dibedakan antara satu dengan yang lainnya.

Pertanggungjawaban keuangan dalam rangka desentralisasi dilakukan oleh Kepala Daerah kepada DPRD. Berbagai laporan keuangan daerah ditempatkan dalam dokumen daerah agar dapat diketahui oleh masyarakat sehingga terwujud keterbukaan dalam pengelolaan keuangan daerah. Dalam hal pemeriksaan keuangan daerah dilakukan oleh instansi pemeriksa fungsional. Di samping itu, untuk mendukung kelancaran pelaksanaan sistem alokasi kepada daerah, perlu diatur pula sistem informasi keuangan daerah. Pengaturan mengenai sistem ini perlu ada lembaga yang bertanggungjawab di Daerah. Oleh karenanya pada Daerah perlu ditetapkan adanya Sekretariat Bidang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

Berdasarkan keseluruhan paparan di atas dapat dijelaskan poin-poin dasar yang menjadi pokok penting dengan diterapkannya UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah antara lain sebagai berikut:

- a. Memberdayakan dan meningkatkan kemampuan perekonomian daerah;
- b. Menciptakan sistem pembiayaan daerah yang adil, proporsional, rasional, transparan, partisipatif, bertanggungjawab (akuntabel), dan pasti.
- c. Mewujudkan sistem perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang mencerminkan pembagian tugas kewenangan dan tanggung jawab yang jelas antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, mendukung pelaksanaan otonomi daerah dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang transparan

G. PELAKSANAAN ANGGARAN DAERAH

Setelah dibuatkan perencanaan anggaran, maka kegiatan selanjutnya yang harus dilakukan oleh Pemerintah Daerah adalah melaksanakan anggaran tersebut. Hal ini mengandung pengertian bahwa masih ada langkah-langkah lanjutan yang harus dihadapi dan diselesaikan oleh Pemerintah Daerah. Salah satunya adalah perlunya persiapan-persiapan yang matang mengenai segala segi seperti organisasi, personel/ketenagakerjaan termasuk kualifikasi orang-orang yang terlibat di dalamnya, ketersediaan dana, peralatan dan perlengkapan serta operasionalisasi dari keputusan (perencanaan anggaran).

Perencanaan APBD yang telah ditetapkan adalah merupakan pengambilan keputusan tentang hal-hal yang akan dilaksanakan untuk satu tahun anggaran yang akan datang. Dengan demikian perencanaan APBD merupakan pengalokasian yang sistematis dan rasional dari berbagai sumber daya yang ada untuk memperoleh hasil yang optimal. Hasil yang optimal tersebut dilihat dari segi pendapatan dan pembiayaan, sedangkan hasilnya adalah sangat tergantung pada pelaksanaan anggaran tersebut.

H. PRINSIP ANGGARAN BERBASIS KINERJA

1. Keuangan Negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.
2. APBN, perubahan APBN, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN setiap tahun ditetapkan dengan undang-undang.
3. APBD, perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD setiap tahun ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
4. APBN/APBD mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi.
5. Semua penerimaan yang menjadi hak dan pengeluaran yang menjadi kewajiban negara dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBN.
6. Semua penerimaan yang menjadi hak dan pengeluaran yang menjadi kewajiban daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBD.
7. Surplus penerimaan negara/daerah dapat digunakan untuk membiayai pengeluaran negara/daerah tahun anggaran berikutnya.
8. Penggunaan surplus penerimaan negara/daerah ditujukan untuk membentuk dana cadangan atau penyertaan pada Perusahaan Negara/Daerah harus memperoleh persetujuan terlebih dahulu dari DPR/DPRD.

I. PENGAWASAN DAN PEMERIKSAAN KEUANGAN DAERAH

Tahapan selanjutnya dalam siklus Anggaran Daerah adalah dilaksanakannya Pengawasan dan Pemeriksaan Keuangan Daerah. Maksud dari dila-

kukannya pengawasan terhadap keuangan daerah adalah agar pengeluaran-pengeluaran daerah benar-benar digunakan sebagai yang diharapkan, sedang di lain pihak agar supaya penerimaan-penerimaan daerah dapat disetor ke Kas Daerah secara tepat waktu, dilaksanakan sesuai peraturan dan ketentuan-ketentuan lainnya, serta yang lebih penting lagi agar jumlah-jumlah yang telah ditetapkan dapat direalisasikan guna menutupi pengeluaran-pengeluaran daerah.

Pengawasan terhadap keuangan daerah dapat dilakukan melalui penelitian atas pertanggungjawaban keuangan yang dilaksanakan dan disampaikan oleh pejabat-pejabat pengelola keuangan daerah serta dapat pula dilakukan melalui inspeksi dimana pengawas/pemeriksa mendatangi tempat-tempat terjadinya aktivitas pelaksanaan keuangan daerah.

I. Pengawasan Terhadap Penerimaan Daerah

Pemeriksaan terhadap penerimaan daerah, antara lain diarahkan kepada beberapa hal sebagai berikut:

- a. Apakah semua jenis penerimaan daerah telah dilandasi oleh peraturan atau peraturan yang lebih tinggi;
- b. Apakah semua penerimaan telah ditagih sebagaimana mestinya;
- c. Apakah semua penerimaan daerah telah disetor ke Kas Daerah melalui Bendaharawan Khusus Penerimaan secara Bruto;
- d. Apakah terdapat penggunaan langsung penerimaan daerah baik oleh bendaharawan maupun oleh juru pungut/kolektor;
- e. Apakah target dalam APBD dapat dipenuhi/dicapai;
- f. Apakah bukti-bukti setor yang ada telah sesuai dengan buku Kas umum Bendaharawan Khusus Penerimaan dan apakah bukti-bukti setor secara keseluruhan telah sesuai dengan buku Kas Daerah dan Buku Besar Penerimaan.

- g. Apakah masing-masing Bendaharawan Khusus Penerima (BKP) telah melaksanakan tugas-tugasnya sesuai dengan ketentuan yang berlaku (mulai dari pembukuan, penyetoran sampai kepada pertanggungjawaban penerimaan daerah).

2. Pengawasan Terhadap Pengeluaran Daerah

Dalam melakukan pengawasan terhadap pengeluaran Daerah, biasanya mencerminkan tiga unsur utama, yaitu: unsur ketaatan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, unsur kehematan dan efisiensi, dan hasil program (untuk proyek-proyek daerah). Secara umum pengawasan terhadap pengeluaran daerah diarahkan kepada:

- a. Apakah berbagai operasional keuangan telah dilakukan sesuai ketentuan dan prosedur yang telah ditetapkan, apakah telah dilengkapi dengan bukti-bukti yang sah serta dilaksanakan dengan baik;
- b. Apakah laporan keuangan telah memberikan gambaran yang wajar;
- c. Apakah pengurusan/penggunaan dana dan sarana yang tersedia baik tenaga kerja, alat-alat dan mesin-mesin atau gedung-gedung dan lain-lain telah dilakukan secara ekonomis dan efisien;
- d. Apakah hasil atau manfaat yang diharapkan dapat tercapai sebagaimana yang diharapkan;
- e. Dalam rangka pencapaian tujuan apakah telah dipertimbangkan berbagai alternatif yang memungkinkan pencapaian hasil secara berdaya guna dan berhasil guna.

3. Perhitungan Anggaran Daerah

Siklus terakhir dari Anggaran Daerah adalah menyusun perhitungan anggaran, dalam hal ini membuat perhitungan APBD atau

dengan istilah Perhitungan Anggaran Daerah. Bentuk dan susunan perhitungan anggaran sama dengan bentuk dan susunan APBD. Yang membedakannya adalah isi atau angka-angka yang dimasukkan di dalamnya, di mana APBD, isi atau angka-angka baru bersifat hitungan pendahuluan, sedangkan pada perhitungan anggaran daerah (perhitungan APBD) isi atau angka-angka yang dimasukan telah dilaksanakan (hitungan sesudahnya).

Materi dari perhitungan anggaran meliputi seluruh kegiatan/proyek termasuk perangkaan yang telah ditetapkan dalam anggaran daerah, yaitu menurut susunan dan penjelasan dari semua ayat-ayat dan pasal-pasal anggaran daerah yang meliputi:

1. Perkiraan ayat-ayat penerimaan dan jumlah realisasi penerimaan;
2. Perkiraan dari pasal-pasal pengeluaran dan jumlah realisasi dan pengeluarannya;
3. Perbedaan antara perkiraan penerimaan dan realisasi penerimaan yang sebenarnya serta perbedaan antara perkiraan pengeluaran dan pengeluaran yang sebenarnya, dengan menyebutkan selisih kurang atau selisih lebih.

Angka-angka realisasi penerimaan dan pengeluaran sebelum dituangkan dalam perhitungan anggaran daerah, perlu diteliti dan dikoreksi kembali apakah masih terdapat kesalahan-kesalahan pembukuan baik untuk masing-masing ayat penerimaan maupun untuk masing-masing pos dan pasal pengeluaran. Sepanjang masih terdapat kesalahan pembukuan maka terlebih dahulu dikoreksi dan apabila tidak ada lagi kesalahan maka dapat dibuatkan perhitungan anggaran daerah.

EVALUASI DAN PENGAWASAN PEMERINTAHAN

A. EVALUASI PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN

Evaluasi program-program pemerintah merupakan tanggung jawab pemerintah sebagai pelaksana kemauan politik pemerintah dan dewan yang telah dirumuskan bersama. Evaluasi terhadap program menjadi sangat penting jika dikaitkan dengan peningkatan akuntabilitas instansi. Tujuan dari evaluasi program, paling tidak ada empat tujuan umum, seperti:

1. Memperbaiki pelaksanaan program (penerapan dan hasilnya);
2. Menuntun arah kebijakan dan inisiatif-inisiatif program di masa yang akan datang;
3. Memperoleh atau meningkatkan pengetahuan, mendapatkan pemahaman yang lebih baik (*insight*) atau menguji suatu teori sosial atau ekonomi;
4. Meningkatkan akuntabilitas.

Tugas yang mendasar dari evaluasi program adalah melihat seberapa

besar tingkat pencapaian hasil dari program penyelenggaraan pemerintahan telah dilaksanakan. Pada awal penyusunan program (saat perencanaan) harus ditetapkan bahwa suatu program ditentukan akan dievaluasi. Dengan demikian maka itu berarti bahwa evaluasi program dianggap sebagai proses yang penting dalam pelaksanaan manajemen pemerintahan daerah. Evaluasi ini dilakukan atas prinsip dasar bahwa sumber daya dan aktivitas yang dilakukan untuk melaksanakan program tersebut membuahkan hasil baik *output* atau *outcomes* yang telah ditentukan.

Tugas dari evaluasi program pada institusi penyelenggara pemerintahan adalah menentukan apakah *output* dan *outcomes* tersebut bisa diwujudkan atau terealisasi. Evaluasi itu dilakukan melalui pengumpulan dan analisis data yang memadai.

Dalam hal evaluasi program dilakukan secara komprehensif, maka evaluasi itu mencakup:

1. *Monitoring* program, ini adalah penilaian apakah suatu program dilaksanakan sebagaimana direncanakan. *Monitoring* program ini akan memberikan umpan balik yang terus menerus pada program yang dilaksanakan dan mengidentifikasi masalah begitu muncul.
2. Evaluasi proses; ini merupakan penilaian bagaimana program dioptimalkan; berfokus pada pelaksanaan program kepada peserta (*service delivery*).
3. Evaluasi dampak, ini adalah penilaian apakah suatu program telah mewujudkan pengaruh terhadap individu-individu, rumah tangga, lembaga atau lingkungan hidup, dan apakah dampak tersebut dapat secara ilmiah diatribusikan kepada pelaksanaan intervensi program tersebut.
4. *Cost-benefit* atau *cost effectiveness*, adalah penilaian dari biaya program dan manfaat yang dihasilkan oleh biaya tersebut, untuk menentukan apakah manfaatnya cukup bernilai dibandingkan biaya yang

digunakan.

Proses dasar evaluasi biasanya terdiri dari beberapa komponen atau unsur sebagai berikut:

1. Komponen pertama: Analisis Logika Program (Program Logic)

Bahwa setiap kebijakan publik dirumuskan dan diimplementasikan untuk menjawab kebutuhan sosial atau permasalahan sosial. Ini akan mencerminkan tujuan dan sasaran program yang dirancang. Untuk mencapai tujuan dan sasaran tersebut, program itu menggunakan *input* dan proses untuk mengkonversi input tersebut menjadi *immediate outputs* dan sampai ke *long-term outcomes*.

2. Komponen kedua: Desain Evaluasi

Desain evaluasi adalah pendekatan atau cara-cara yang diambil dalam memverifikasi apakah *program logic* atau *program theory* itu terjadi dan direalisasikan dalam kenyataan di lapangan. Wujud dan nuansa dari *control-stage evaluation* dari program secara analitis berbeda dari suatu *planning-stage evaluation* untuk kelayakannya. Perbedaan yang penting adalah bahwa *control evaluation* adalah secara empiris dan lebih independen dari pada instansi pelaksana, sedangkan pada *planning stage evaluation* lebih banyak berhubungan dengan kelayakan dan masalah potensial dari implementasi program.

3. Komponen ketiga: Metode Analisis

Metode analisis untuk pengukuran dan kualifikasi *output program* dan *outcomes*-nya biasanya mengoperasikan analisis dengan alat statistika, ekonometrika, sosiometrika, dan sebagainya. Teknik statistik biasanya mencakup analisis korelasi dan regresi dari dua cara yang berbeda (*target group* versus kelompok lain yang tidak menjadi peserta program), dan uji signifikansi dari perbedaan-perbedaan itu.

Terdapat pendekatan pemecahan masalah yang dapat dipakai dalam evaluasi program yang meliputi beberapa masalah yang diidentifikasi

sebagai berikut:

1. masalah tujuan; untuk apa evaluasi dilakukan?
2. masalah organisasi (dari sisi evaluator); siapa yang melakukan evaluasi, dan bagaimana mengorganisasikan?
3. Masalah analisis program; bagaimana program dijelaskan atau cirinya bisa diuraikan? Apakah pihak yang dievaluasi mandiri dalam melaksanakan program ini ataukah bagian dari sekumpulan instansi?
4. Masalah konversi; bagaimana proses implementasi terjadi antara perencanaan program dan *output* akhir yang dikehendaki?
5. Masalah hasil; apa saja *output* dan *outcomes program*? (*immediate, intermediate, ultimate*);
6. Masalah dampak; faktor-faktor apa saja yang dapat menjelaskan hasil?
7. Masalah kriteria; dengan nilai-nilai kriteria apa dan bagaimana program ini dinilai? dengan standar kinerja yang mana kriteria berhasil atau gagal atau memuaskan dari kinerja program ini dinilai?
8. Masalah penggunaan; bagaimana temuan evaluasi dan hasil evaluasi digunakan?

Secara umum tahapan evaluasi program adalah sebagai berikut:

1. Analisis logika program.
2. Desain Evaluasi.
3. Pengumpulan, analisis, dan interpretasi data.
4. Pelaporan.

B. PENGAWASAN PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN

1. Pentingnya Pengawasan Dalam Pemerintahan

Dalam konsep yang sederhana pengasawan pemerintahan dapat dibedakan menjadi pengawasan politis dan pengawasan administratif. Pengawasan politis biasanya dilakukan oleh Lembaga Perwakilan

Seperti DPR atau DPRD yang salah satu fungsinya melakukan pengawasan terhadap eksekutif. Pengawasan politis juga dapat dilakukan oleh Partai politik, LSM maupun Masyarakat. Pengawasan dalam bentuk lainnya dikenal dengan istilah pengawasan administratif. Untuk jenis pengawasan yang kedua ini akan berhubungan dengan lembaga-lembaga yang diberikan wewenang untuk melaksanakannya seperti: BPKP, BAWASDA Baik Provinsi maupun di Kabupaten atau Kota.

Pengawasan dalam pemerintahan dilakukan untuk melakukan pengawasan atas jalannya penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan batas kewenangan yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Sehingga konsep pengawasan ini diharapkan untuk mencapai tujuan dari penyelenggaraan pemerintahan agar sesuai dengan standard an batas kewajaran yang ditetapkan.

Berdasarkan komponen yang melaksanakan pengawasannya, maka jenis pengawasan dibedakan menjadi pengawasan eksternal dan pengawasan internal. Untuk pengawasan eksternal, maka sebenarnya pengawasan dilakukan oleh lembaga/badan atau instansi pengawas dari Pemerintah. Sedangkan yang dimaksudkan dengan pengawasan (internal) *intern* pemerintah merupakan unsur manajemen Pemerintah yang penting dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik.

Jenis pengawasan intern ini sesuai dengan Lampiran Peraturan Men. PAN Nomor: PER/03/M.PAN/02/2006 tentang Kebijakan Pengawasan Nasional Aparat pengawasan Intern Pemerintah (APIP) bahwa pengawasan intern merupakan suatu metoda yang diharapkan dapat efektif dalam pencapaian penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*Good Government*). Artinya model pengawasan ini adalah metode yang dipergunakan dengan pola manajemen yang di dalamnya ada upaya prepentif untuk mengah terjadinya penyalahgunaan atau penye-

leewengan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

2. Pengawasan Internal Pemerintahan

Pengawasan *intern* merupakan pengawasan yang dilakukan dengan mengoptimalkan pola manajemen di dalam organisasi pemerintahan. Dalam hal ini pengawasan diasumsikan sebagai bagian internal manajemen. Oleh karenanya pengawasan *intern* dilakukan oleh unsur-unsur di dalam manajemen itu sendiri.

Dalam pelaksanaan pengawasan, aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) sebagai pelaksana pengawasan intern pemerintah harus mampu merespon secara signifikan berbagai permasalahan dan perubahan yang terjadi, baik politik, ekonomi, dan sosial melalui suatu program dan kegiatan yang ditetapkan dalam suatu kebijakan pengawasan nasional yang berlaku secara menyeluruh untuk APIP Pusat dan Daerah. Artinya setiap perkembangan tuntutan dan permasalahan yang terjadi harus senantiasa diikuti agar tidak terjadi ketimpangan informasi. Dalam jangka panjang hal tersebut akan memudahkan untuk melaksanakan pengawasan intern.

Perubahan yang terjadi akibat dinamika tuntutan masyarakat tercermin dari penetapan peraturan perundang-undangan yang mendukung penerapan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik dan peningkatan peranan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Peraturan perundang-undangan yang mendukung pemerintahan yang baik terutama berupa Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Dalam pengawasan intern, biasanya terkait dengan masalah keuangan. Karena setiap kegiatan dan program yang dilaksanakan akan berimbas dengan permasalahan pertanggungjawaban keuangan. Dengan demikian Pemerintah telah mengeluarkan paket perundang-undangan dalam bidang keuangan telah ditetapkan paket Undang-Undang Keuangan Negara yang terdiri atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 yang mendorong penerapan sistem administrasi keuangan negara yang berbasis kinerja serta lebih transparan dan akuntabel. Sementara itu, tuntutan masyarakat terhadap peningkatan peranan daerah diwujudkan melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004. Paket UU tentang pemerintahan daerah tersebut merupakan jawaban atas kebutuhan masyarakat yang menghendaki keterlibatan dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan mulai dari perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi/pengawasan.

Tuntutan masyarakat kepada Pemerintah untuk segera mewujudkan pemerintahan yang baik merupakan tuntutan untuk terseleenggaranya pemerintah yang bersih, efektif, efisien, dan taat kepada peraturan hukum, perundang-undangan serta kebijakan yang berpihak pada kepentingan rakyat. Untuk itu maka pemerintah harus mempertanggungjawabkan pelaksanaan melalui suatu sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Artinya Penyelenggaraan Pemerintahan berdasarkan pada manajemen berbasis kinerja, yang segalanya dapat terukur. Terwujudnya akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan merupakan harapan setiap unsur di dalam masyarakat.

Dalam pengawasan intern pemerintah memegang peranan penting untuk memberikan keyakinan bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pertanggungjawaban melalui sistem akuntabilitas tersebut telah dapat dilaksanakan seperti yang diharapkan. Untuk dapat melaksanakan peran pengawasan secara optimal, setiap unit APIP sesuai dengan lingkup kewenangan serta tugas dan fungsi masing-masing harus dapat memilih prioritas sasaran pengawasan, melaksanakan kegiatan pengawasan yang tepat dan relevan untuk diterapkan sesuai dengan sasaran pengawasan yang telah ditetapkan. Prioritas sasaran pengawasan tersebut perlu dirumuskan secara jelas dan terinci dalam program kerja pengawasan tahunan.

Sebagai acuan bagi seluruh jajaran APIP dalam menyusun Program Kerja Pengawasan Tahunan di Pusat dan Daerah sesuai dengan lingkup kewenangan serta tugas dan fungsi masing-masing, perlu dirumuskan dan ditetapkan Kebijakan Pengawasan Nasional Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (Jakwasnas APIP). Kebijakan tersebut ditetapkan dengan memperhatikan program-program Pemerintah terutama yang tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2004-2009 dan masalah-masalah aktual yang muncul pada tahun-tahun terakhir. Hal ini tentunya akan menjadi konsep ideal dalam hal upaya pencapaian kinerja penyelenggaraan pemerintahan Baik di Pusat maupun di Daerah.

3. Visi dan Misi dalam Pengawasn Intern

Sebagaimana halnya dalam konsep manajemen pada umumnya. Maka setiap kebijakan yang diterapkan akan memiliki visi dan misi sebagai roh yang diharapkan menjadi motivator dalam pencapaian tujuan organisasi. Demikian pula halnya dalam pengawasan intern. Di dalamnya terkandung visi dan misi yang menjadi tonggak untuk tegak-

nya organisasi penyelenggaraan pemerintahan.

Visi pengawasan intern pemerintah adalah terwujudnya Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) yang profesional dan mampu mendorong penerapan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik. Dalam implementasinya, visi tersebut hendaknya menjadi pegangan bagi instansi pemerintahan baik di pusat maupun daerah.

Misi Pengawasan intern pemerintah adalah melaksanakan pengawasan intern berdasarkan kode etik dan standar pengawasan yang diakui bersama dalam rangka memberikan jaminan bagi terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang efektif, efisien, dan taat terhadap peraturan perundang-undangan serta terlindunginya keakayaan negara dari setiap upaya penyimpangan.

Cita-cita ideal dalam visi tersebut adalah harapan yang semaksimal mungkin harus dicapai. Sedangkan misi merupakan aktivitas ideal yang diharapkan akan mampu dilaksanakan oleh setiap instansi penyelenggaraan pemerintahan. Sehingga pada akhirnya *good government* akan tercapai.

4. Tujuan Pelaksanaan Pengawasan Intern

Berdasarkan Peraturan Men. PAN Nomor: PER/03/M.PAN/02/2006 tentang Kebijakan Pengawasan Nasional Aparat pengawasan Intern Pemerintah (APIP) diuraikan bahwa Kebijakan Pengawasan Nasional Aparat Pengawasan Intern Pemerintah Tahun 2006 diarahkan untuk meningkatkan peran dan fungsi pengawasan intern pemerintah, dalam rangka membantu dan mendorong agar kegiatan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat dilaksanakan sesuai dengan kebijakan dan rencana yang telah ditetapkan serta untuk mendorong agar tujuan kegiatan pemerintahan dapat dicapai secara hemat, efisien, efektif, dan bebas dari Korupsi, Kolusi

dan Nepotisme (KKN). Terkait dengan hal tersebut telah diuraikan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004-2009, bahwa arah kebijakan pengawasan dinyatakan dengan:

- a. Peningkatan efektivitas pengawasan aparatur negara, koordinasi dan sinergi pengawasan internal, eksternal dan pengawasan masyarakat.
- b. Percepatan pelaksanaan tindak lanjut hasil-hasil pengawasan dan pemeriksaan.
- c. Pemberian sanksi yang tegas bagi para pelaku KKN sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

5. Lingkup Kebijakan Pengawasan Intern Pemerintahan

Dengan memperhatikan arah kebijakan pengawasan yang telah ditetapkan diuraikan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009 dan masalah-masalah aktual yang muncul dalam tahun-tahun terakhir, maka Program Pengawasan Intern Pemerintahan disusun dalam bentuk kegiatan utama dan kegiatan penunjang sebagai berikut:

Kegiatan Utama

a. Pemeriksaan

Pemeriksaan Kinerja Terhadap Penggunaan Dana APBN dan APBD

Pemeriksaan kinerja yang dimaksudkan disini adalah setiap Pengeluaran negara yang dibiayai dari dana APBN, termasuk dana Pinjaman atau Hibah Luar Negeri (PHLN), dana APBN yang dialokasikan untuk pelaksanaan tugas pembantuan dan dekon-sentrasi, serta dana APBD harus dikelola dan dimanfaatkan dengan sebaik-baiknya oleh instansi pemerintah pusat dan daerah.

Dalam rangka menjalankan peran utamanya sebagai *quality assurance* (Penjamin Mutu), setiap unit APIP sesuai dengan lingkup kewenangan masing-masing, perlu melakukan pemeriksaan untuk memberikan penilaian atas kinerja penggunaan dana-dana tersebut, termasuk anggaran untuk TNI dan POLRI. Ruang lingkup pemeriksaan kinerja berupa pemeriksaan efektivitas, efisiensi dan ekonomi (kehematan) penggunaan anggaran serta ke-taatan pelaksanaan kegiatan terhadap peraturan perundang-undangan.

Pemeriksaan kinerja penggunaan dana APBN dan APBD bertujuan menilai kinerja penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang didanai APBN dan APBD, serta memberikan rekomendasi dalam rangka membantu manajemen/pimpinan instansi pemerintahan meningkatkan kinerja.

Pemeriksaan Kinerja atas Kegiatan Pelayanan Publik

Salah satu indikator keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan adalah efektivitas pelayanan instansi pemerintahan dalam memenuhi kebutuhan dan keperluan masyarakat melalui pelayanan publik yang prima, termasuk di dalamnya pelayanan dalam bidang perizinan.

Seluruh jajaran APIP sesuai dengan lingkup kewenangan masing-masing, perlu meningkatkan intensitas pengawasan atas pelayanan publik sebagaimana disebutkan dalam Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. SE/15/M.PAN/9/2005 tentang Peningkatan Intensitas Pengawasan Dalam Upaya Perbaikan Pelayanan Publik untuk memastikan bahwa kualitas pelayanan publik termasuk perijinan yang diberikan oleh instansi

pemerintah kepada masyarakat telah sesuai dengan ketentuan dan standar pelayanan publik yang baku.

Dalam upaya mencapai penyelenggaraan pelayanan publik yang baik maka perlu dilakukan pemeriksaan atas proses penyelenggaraan pelayanan publik. Melalui pemeriksaan kinerja unit pelayanan publik diharapkan APIP dapat membantu pimpinan instansi pemerintah meningkatkan kualitas dan efektivitas pelayanan publik.

Dalam rangka pelaksanaan pemeriksaan kinerja pelayanan publik, perlu dilakukan penilaian tentang efektivitas penerapan prinsip-prinsip dan standar pelayanan publik yang ditetapkan dalam Kep. Men. PAN No. 63/Kep/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Pelayanan Publik. Melalui pemeriksaan kinerja, APIP dapat memberikan penilaian-penilaian dan rekomendasi untuk mendorong peningkatan kinerja pelayanan publik.

Pemeriksaan Kinerja atas Optimalisasi Penerimaan Negara dan Daerah

Untuk mengurangi ketergantungan Pemerintah terhadap pinjaman luar negeri dalam rangka penyediaan sumber dana pembiayaan pembangunan, Pemerintah berupaya keras melakukan optimalisasi peningkatan penerimaan negara, baik penerimaan Pemerintah Pusat maupun Pendapatan Asli Daerah baik penerimaan pajak maupun Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP).

Upaya pemerintah ini harus didukung sepenuhnya oleh seluruh jajaran APIP melalui pelaksanaan pengawasan yang meliputi pemeriksaan kinerja atas kegiatan optimalisasi penerimaan negara baik yang bersifat intensifikasi maupun ekstensifikasi.

Dalam rangka intensifikasi maupun ekstensifikasi penerimaan pajak, APIP, khususnya Inspektorat Jenderal Departemen Keuangan perlu melakukan pemeriksaan kinerja penerimaan pajak. Khusus mengenai PNBP, jika dipandang perlu Departemen Keuangan dapat meminta bantuan BPKP. Khusus untuk melakukan pemeriksaan PNBP sesuai dengan ketentuan-ketentuan dalam PP No. 22 Tahun 2005 tentang Pemeriksaan PNBP.

Pemeriksaan Keuangan atas Pinjaman dan Hibah Luar Negeri (PHLN)

Pemeriksaan terhadap dana hutang dan hibah luar negeri mencakup nilai hutang keseluruhan sebagaimana tercantum dalam *Loan Agreement*, dilakukan oleh APIP yang ditunjuk oleh institusi atau negara donor. Pemeriksaan terhadap PHLN mencakup pemeriksaan umum (*general audit*) untuk memberikan opini atau pernyataan pendapat akuntan terhadap kewajaran laporan keuangan proyek-proyek yang dibiayai dari sumber dana PHLN. Hal ini dimaksudkan agar dana PHLN tersebut dimanfaatkan secara optimal, terarah, dengan tingkat kebocoran yang minimal dan penggunaannya dilakukan menurut skala prioritas sesuai kebijakan pembangunan yang telah digariskan.

Pemeriksaan Investigatif

Salah satu isu aktual yang sangat penting untuk direspon oleh APIP adalah Instruksi Presiden kepada pimpinan instansi pemerintah di Pusat dan Daerah yang berisi tentang percepatan pemberantasan korupsi sebagaimana tercantum dalam Inpres No. 5 Tahun 2004. Dalam Diktum ke 10 Inpres No. 5 tahun 2004, Pimpinan Instansi Pemerintah diinstruksikan untuk meningkat-

kan upaya pengawasan dan pembinaan aparatur untuk meniadakan perilaku koruptif di lingkungannya. Salah satu upaya yang dapat dilakukan oleh APIP adalah melakukan pemeriksaan investigatif apabila ada dugaan kasus KKN di lingkungan Aparatur Negara.

Dalam melaksanakan setiap tugas pemeriksaan terutama pemeriksaan terhadap obyek Pemeriksaan atau kegiatan yang rawan terhadap kebocoran dan adanya hambatan kelancaran pembangunan serta pelayanan masyarakat, setiap APIP wajib mengembangkan dan melaksanakan prosedur pemeriksaan yang diarahkan untuk mengungkapkan adanya unsur-unsur tindak pidana korupsi, perdata, dan kejahatan keuangan lainnya (antara lain penggelapan, penipuan dan pemalsuan) serta penyelesaian hambatan kelancaran pembangunan dan pelayanan masyarakat. Apabila ditemukan indikasi yang kuat adanya unsur-unsur tindak pidana korupsi, perdata dan kejahatan keuangan lainnya, maka pemeriksaan perlu ditindaklanjuti dengan pemeriksaan investigatif.

Selain dari hasil pengembangan pemeriksaan reguler, pemeriksaan investigatif juga dilaksanakan berdasarkan pengembangan atas temuan hasil pemeriksaan yang belum ada atau belum tuntas tindak lanjutnya, pengaduan masyarakat maupun yang langsung ditujukan kepada APIP yang bersangkutan, permintaan dari instansi yang berwenang dan isu aktual yang berkembang di masyarakat. Untuk itu maka perlu dilakukan peningkatan dan pengembangan kerja sama dengan instansi lain mencakup Kejaksaan, kepolisian, dan pihak lain yang terkait, serta peningkatan kerja sama dalam lingkup APIP baik di pusat ataupun daerah terutama dengan Bawasda Propinsi/Kabupaten/Kota serta lembaga lembaga pengawasan masyarakat.

Pemeriksaan terhadap masalah yang menjadi fokus perhatian Pimpinan Lembaga/Instansi Pemerintah

Dalam pengambilan keputusan, pimpinan lembaga/instansi pemerintah dapat memberikan perhatian khusus pada masalah-masalah tertentu yang menjadi bidang tugasnya. Masing-masing unit APIP harus tanggap dan harus dapat menyajikan informasi hasil pengawasan atas permasalahan yang menjadi perhatian pimpinan lembaga/instansi dimaksud.

Pemeriksaan bersifat khas

Sesuai dengan tujuan pembentukannya, setiap unit APIP dapat mempunyai tugas dan fungsi yang bersifat khas yang tidak dimiliki oleh APIP lainnya seperti pemeriksaan akhir masa jabatan Kepala Daerah. Unit APIP bersangkutan perlu memperhatikan dan melaksanakan kegiatan pengawasan yang bersifat khas dimaksud, antara lain melalui pemeriksaan dengan tujuan tertentu di luar pemeriksaan investigatif.

b. *Monitoring*

Kegiatan pengawasan lainnya yang penting adalah *monitoring* atau pemantauan. *Monitoring* oleh APIP dilakukan secara terus-menerus terhadap seluruh tahap pelaksanaan tugas pokok instansi pemerintah sejak tahap perencanaan, sebagai salah satu bentuk pengarahan dan penjagaan terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi instansi pemerintah, agar tetap berjalan sesuai dengan kebijakan, rencana, prosedur dan ketentuan peraturan perundang-undangan. APIP dapat segera memberikan saran/rekomendasi kepada pimpinan instansi pemerintah/unit kerja yang bertanggungjawab, jika hasil *monitoring* menunjukkan bahwa ada

hal-hal yang perlu dikoreksi untuk menjamin agar tujuan/sasaran program/kegiatan dapat dicapai secara efektif dan efisien. Saran/rekomendasi tersebut antara lain dapat berupa perbaikan dalam penerapan sistem pengendalian intern, misalnya penyempurnaan kebijakan, pengorganisasian, perencanaan, prosedur, dan sistem pelaporan.

Selain itu, untuk mencapai hasil pengawasan yang optimal dan memberikan nilai tambah bagi penyelenggaraan pemerintahan, setiap APIP wajib untuk memantau tindak lanjut dari rekomendasi hasil pengawasan intern, ekstern dan pengawasan masyarakat dan mendorong pimpinan instansi untuk memperhatikan dan melaksanakan tindak lanjut tersebut. Pemantauan tindak lanjut ini perlu dilakukan untuk memastikan bahwa instansi pemerintah telah melaksanakan tindak lanjut sebagaimana mestinya. Apabila dari pemantauan tindak lanjut hasil pengawasan tersebut ditemukan adanya rekomendasi yang tidak dilaksanakan, maka pimpinan instansi pemerintah dapat mengenakan sanksi kepada pimpinan unit kerja atau personil yang bertanggungjawab.

c. Kegiatan Evaluasi

Evaluasi Sistem Pengendalian Intern Pemerintah

Sistem Pengendalian Intern Pemerintah yang selama ini dikenal dengan istilah pengawasan melekat (Waskat) merupakan lapisan pengawasan terdepan yang menjadi benteng pertahanan terhadap setiap upaya penyimpangan dan hambatan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. APIP mempunyai kewajiban untuk melakukan evaluasi secara berkala terhadap efektivitas atau keandalan Sistem Pengendalian Intern Instansi Pemerintah.

Evaluasi secara berkala merupakan suatu sistem pengendalian intern pada tingkat kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka pemeriksaan atas kegiatan tertentu. Evaluasi efektivitas Sistem Pengendalian Intern Instansi Pemerintah dapat dilaksanakan dengan menggunakan metodologi evaluasi yang ditetapkan dalam Kepmen PAN No. 46/Kep/M.PAN/04/2004 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengawasan Melekat.

Evaluasi Penggunaan Dana Dekonsentrasi dan Pembantuan

Dana dekonsentrasi dan pembantuan merupakan bagian anggaran dari Kementerian Negara. Gubernur wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada Menteri yang bersangkutan, sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Selanjutnya Menteri menyusun laporan kepada Menteri Keuangan untuk dikonsolidasikan sebagai bagian laporan pertanggungjawaban keuangan Pemerintah. APIP Kementerian Negara/Departemen yang bersangkutan wajib melakukan evaluasi atas pertanggungjawaban yang disampaikan oleh Gubernur kepada Menteri.

Evaluasi Aspek tertentu Penyelenggaraan Program Instansi Pemerintah

Selain melakukan pemeriksaan, APIP perlu juga melakukan evaluasi atas aspek tertentu penyelenggaraan program instansi pemerintah. Evaluasi tersebut dapat dilakukan dengan menggunakan metodologi evaluasi yang sesuai dengan masalah yang dihadapi dan memanfaatkan data hasil pemeriksaan yang

ada.

d. Review

Reviu merupakan salah satu bentuk kegiatan pengawasan, berupa penilaian terhadap hasil kegiatan suatu instansi pemerintah. Salah satu bentuk reviu yang dilakukan oleh APIP adalah reviu terhadap laporan keuangan berdasarkan SE Dirjen Perbendaharaan No. SE-27/Pb/2004 tanggal 27 Oktober 2004. APIP Pusat wajib melakukan reviu Laporan Keuangan Departemen/Kementerian/LPND yang akan disampaikan kepada Menteri Keuangan untuk dikonsolidasikan sebagai bagian pertanggungjawaban keuangan pemerintah. Tujuan reviu tersebut terutama adalah untuk menilai laporan keuangan dari sudut penyajiannya. Hal yang sama dapat dilakukan juga oleh APIP Daerah.

e. Sosialisasi dan Asistensi Kepada Instansi Pusat dan Daerah

Dengan berlakunya UU No. 17 tahun 2003, khususnya PP No. 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintah, dan berlakunya Sistem Akuntansi Keuangan Daerah, maka format Laporan Keuangan Negara sudah dibakukan APIP, khususnya BPKP perlu melaksanakan sosialisasi penyuluhan, pembinaan, serta asistensi (bimbingan teknis) untuk perumusan format serta substansi materi laporan keuangan dimaksud. Dalam kaitan dengan penyusunan laporan keuangan ini, perlu dilakukan sosialisasi dan asistensi (bimbingan teknis). Pernyataan Standar Akuntansi Keuangan Pemerintah (PSAKP), serta sosialisasi dan asistensi penyusunan Sistem Akuntansi Keuangan Daerah (SAKD).

f. Frekuensi Pemeriksaan Oleh APIP

Dalam satu tahun anggaran, terhadap satu obyek pengawasan dapat dilakukan maksimal dua kali pemeriksaan oleh APIP yang berbeda, dengan tenggang waktu minimal 3 (tiga) bulan setelah berakhirnya pemeriksaan terdahulu pada obyek pemeriksaan yang bersangkutan, dengan sasaran dan tujuan pemeriksaan yang sama atau berbeda. Ketentuan ini tidak berlaku untuk pemeriksaan investigatif yang dapat dilakukan sewaktu-waktu sesuai dengan kebutuhan. Sasaran dan jadwal pengawasan oleh APIP di Pusat dan Daerah masing-masing ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri dalam Program Kerja Pengawasan Tahunan di Pusat dan Daerah.

2. Kegiatan Penunjang

Untuk mencapai keberhasilan kegiatan utama pengawasan perlu didukung dengan kegiatan penunjang pengawasan yang terdiri atas:

a. Sinergi Pelaksanaan Kegiatan Pengawasan

Untuk lebih mengoptimalkan hasil pengawasan, setiap unit APIP perlu mengembangkan dan meningkatkan kerjasama yang sinergis antar APIP, dengan Badan Pemeriksa Keuangan serta dengan aparat penegak hukum yaitu Kepolisian, Kejaksaan dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).

b. Pendidikan dan Pelatihan Pengawasan

Berbagai kegiatan yang bertujuan untuk meningkatkan pengetahuan, keterampilan, kapabilitas, dan profesionalisme SDM Pengawasan, yang dimiliki oleh setiap unit APIP perlu terus ditingkatkan melalui pendidikan dan pelatihan pengawasan yang

meliputi diklat sertifikasi pengawas, diklat penjenjangan struktural, diklat manajemen pengawasan, diklat teknis substansi (antara lain termasuk melalui diklat LAKIP, diklat evaluasi kinerja, diklat evaluasi kebijakan publik serta diklat penunjang lainnya). Diklat di bidang keuangan sehubungan dengan terbitnya SAP dan SAKD merupakan diklat yang sangat penting bagi para auditor APIP untuk mendukung pengawasan penerapan UU No. 17 Tahun 2003 dan peraturan perundang-undangan lainnya di bidang keuangan.

Selain itu perlu pula dilakukan berbagai forum seperti seminar, Pelatihan di Kantor Sendiri (PKS), diskusi, studi kasus berbagai masalah yang berhubungan dengan pengawasan dalam rangka meningkatkan dan memelihara konsep pendidikan dan pelatihan berkelanjutan (*continuing professional education*). Untuk itu setiap APIP perlu mengalokasikan dana yang memadai untuk kegiatan pendidikan dan pelatihan pengawasan.

c. Penelitian, pengembangan, dan studi di Bidang Pengawasan

Berbagai kegiatan penelitian, pengembangan dan studi dalam rangka peningkatan kualitas dan efektifitas hasil kegiatan pengawasan perlu dilakukan oleh setiap unit APIP, untuk peningkatan sistem, metode, dan teknik pengawasan agar setiap unit APIP dapat memanfaatkan sumberdaya pengawasan secara optimal.

d. Pengembangan Sistem Informasi Pengawasan

Dalam rangka penyusunan Sistem Informasi Pengawasan yang terpadu, setiap APIP harus menyusun *database* pengawasan yang terus dimutakhirkan dan dikembangkan. *Database* penga-

wasan tersebut antara lain mencakup data obyek pengawasan, temuan dan tindak lanjut hasil pengawasan dan berbagai data SDM pengawasan.

e. Pembinaan Jabatan Fungsional Auditor (JFA)

Sesuai dengan surat keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 19 Tahun 1996 tanggal 2 Mei 1996 tentang jabatan Fungsional Auditor dan Angka Kreditnya, pembinaan Jabatan Fungsional Auditor (JFA) di lingkungan BPKP dan instansi pemerintah lainnya, dilakukan oleh BPKP yang dimaksudkan untuk mempertahankan standar kinerja dan meningkatkan mutu hasil pengawasan. Untuk itu komunikasi dan kerja sama antara BPKP dan APIP lainnya perlu dibina dalam rangka meningkatkan pemahaman tentang JFA.

f. Kegiatan Penunjang Lainnya

Kegiatan APIP yang juga merupakan kegiatan penunjang meliputi pembuatan laporan berkala kegiatan pengawasan, penyusunan kebijakan pengawasan, penyusunan PKPT, penyusunan daftar obyek pengawasan, penyusunan daftar temuan, tindak lanjut hasil pengawasan, dan penyusunan prosedur tata kerja pengawasan.

C. KOORDINASI PENGAWASAN

Koordinasi pengawasan penyelenggaraan atas pemerintahan di tingkat Pusat dilaksanakan oleh Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara berdasarkan Perpres No. 9 tahun 2005, sedangkan koordinasi pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Departemen Dalam Negeri berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004.

Untuk mewujudkan koordinasi pengawasan intern pemerintah pada tingkat nasional yang efektif, diperlukan koordinasi antar APIP Pusat dan Daerah. Kegiatan koordinasi pengawasan yang perlu dilaksanakan mencakup:

1. Rapat Koordinasi Pengawasan (Rakorwas)

Untuk meningkatkan koordinasi pengawasan di antara jajaran APIP perlu dilaksanakan Rapat Koordinasi Pengawasan (Rakorwas) guna di peroleh kesamaan persepsi mengenai kebijakan pengawasan, memantapkan sinergi pengawasan, dan sekaligus mengeliminasi adanya tumpang tindih pelaksanaan pemeriksaan. Rakorwas diselenggarakan dalam bentuk Rakorwas Nasional yang diikuti unsur APIP Pusat dan Daerah, Rakorwas antar APIP Pusat, Rakorwas Regional, Rakorwas APIP Daerah. Tujuan Rakorwas adalah untuk membahas isu-isu pengawasan yang relevan. Rakorwas diselenggarakan oleh Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Departemen Dalam Negeri.

2. Koordinasi Pelaporan

Koordinasi pelaporan dilakukan melalui pengiriman laporan dari satu APIP kepada APIP lainnya yang memerlukan. Sebagai contoh Inspektorat Jenderal Departemen perlu menyampaikan tembusan laporan hasil pemeriksaan dana dekonsentrasi kepada Bawasda Provinsi. Koordinasi pelaporan juga perlu dilakukan antara APIP dengan BPK-RI dalam bentuk pengiriman laporan hasil pemeriksaan APIP kepada BPK-RI, sebagaimana diwajibkan dalam Undang-Undang No. 15 Tahun 2004.

DAFTAR PUSTAKA

- Ashari,Luthfi, 2004,Dinamika Pemerintahan Kabupaten, Jakarta: World Bank Office Jakarta.
- Bingham, Richard D., & David Hedge, 1986, State and Local Government In A Changing Society (Second edition), New York: Mc Graw-Hill, Inc.
- Davey, K.J., 1998, Pembiayaan Pemerintahan Daerah, (terj), Amanullah, dkk., Jakarta: UI-Press.
- Handoyo, B., Hestu Cipto, 1998, Otonomi Daerah Titik Berat Otonomi dan Urusan Rumah Tangga Daearah, Yogyakarta: Penerbit Universitas Atmajaya.
- Hoggerwerf, A., 1983, Ilmu Pemerintahan, Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Kaho, Josef Riwu, 1991, Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Jakarta: Rajawali Pers.
- Kansil,C.S.T., 1985 , Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, Jakarta: Aksara Baru.
- Kumorotomo, Wahyudi, 2008, Desentralisasi Fiskal: Politik dan Perubahan

- Kebijakan 1974 – 2004, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Lako, Andreas, 2004, *Kepemimpinan dan Kinerja Organisasi: Isu, Teori dan Solusi*, Yogyakarta: Penerbit Amara Books.
- Mac Andrews, Colin, dan Ichlasul Amal, 2000, *Hubungan Pusat – Daerah dalam Pembangunan*, cetakan ketiga, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Mardiasmo, 2002, *Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta: Penerbit ANDI.
- Moenir, H.A.S., 2002, *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, cetakan keenam, Jakarta: PT. Bumi Aksara.
- Osborn, David dan Ted Gaebler, 1999, *Mewirauahakan Birokrasi*, cetakan kelima, Jakarta: PT Pustaka Binaman Pressindo.
- Peterson, Steven A., & Thomas H. Rasmussen, 1994, *State and Local Politics*, New York: Mc Graw-Hill's College Core Books.
- Pide, H., Andi Mustari, 1999, *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI*, edisi ke-2, Jakarta : Percetakan Radar Jaya Pratama.
- Rasyid, Ryass, 1997, *Manajemen dan Kepemimpinan Pemerintahan*, Jakarta: Penerbit Yasrif Watampone.
- Riyadi dan Deddy Supriady Bratakusumah, 2003, *Perencanaan Pembangunan Daerah*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Sarundadjang, S.H. 1997, *Pemerintah Daerah di Berbagai Negara (Tinjauan Khusus Pemerintahan Daerah di Indonesia : Perkembangan, Kondisi dan Tantangan)*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- , 2000, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- , 2003, *Birokrasi dalam Otonomi Daerah*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Supriatna, Tjahya, 1993, *Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah*, cetakan I, Jakarta: Bumi Aksara.

- Suradinata, Ermaya, 1998, Manajemen Pemerintahan dan Otonomi Daerah, Bandung: Penerbit Ramadhan.
- Sutherland, John, W., 1978, Management Hand Book for Public Administration, New York: Van Nostrand Reinhold Company.
- Syafrudin, Ateng, 1991, Hubungan Kepala Daerah Dengan DPRD, Bandung, Tarsito
- , 1985, Pasang Surut Otonomi Daerah, Bandung: Bina Cipta.
- Vollmer, Howard M., and Donald L. Mills, 1966, Professionalisation, Prentice-Hall. Inc, Englewood Cliffs, New Jersey.
- Wasistiono, Sadu, 2001, Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah, Bandung: Alqaprint.
- Widodo, Joko, 2005, Membangun Birokrasi Berbasis Kinerja, Malang: Bayumedia Publishing.
- Yudoyono, Bambang, 2000, Otonomi Daerah: Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemerintah Daerah dan Anggota DPRD, Jakarta, Sinar Harapan.

Dr. Aos Kuswandi, Drs., M.Si, lahir di Sumedang 30 Juli 1969, adalah tenaga pengajar tetap pada Program Studi Magister Ilmu Pemerintahan Sekolah Pascasarjana-Universitas Islam "45" (UNISMA) Bekasi. Meraih Gelar kesarjanaannya pada Program Studi Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Padjadjaran Bandung tahun 1993 dan memperoleh Gelar Magister Sains Program Studi Ilmu Politik dari Program Pascasarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia tahun 2002. Memperoleh Doktor Ilmu Pemerintahan pada Program Pasca Sarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Padjadjaran tahun 2014.



Dunia pendidikan dan penelitian telah digelutinya sejak tahun 1995 terutama terkait dengan bidang keilmuan sosial politik dan pemerintahan. Kajian yang menjadi konsentrasinya adalah politik dan pemerintahan lokal, manajemen pemerintahan dan kepemimpinan pemerintahan. Kegiatan pelatihan dan pendampingan pemerintahan, masyarakat dan praktisi terkait dengan politik dan pemerintahan telah biasa dijalankannya.

Sejak tahun 2005 menjabat sebagai Ketua Program Studi Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu sosial dan Ilmu Politik Universitas Islam'45' (UNISMA) Bekasi. Sejak Tahun 2008 menjabat sebagai Sekretaris Program Magister Ilmu Pemerintahan, Sekolah Pascasarjana Universitas Islam '45' Bekasi. Aktivitas lainnya menjadi tenaga peneliti pada beberapa Lembaga di luar kampus.

ISBN : 978-979-19414-0-2

**LEMBAGA PENERBITAN PASCASARJANA
UNIVERSITAS ISLAM '45' (UNISMA) BEKASI**

**Jl. Cut Meutia 83 Bekasi 17113
Telp./Fax. 021-8821185**