



KINERJA KEUANGAN DAERAH

Dr. Muhammad Idris Patarai, M.Si.

DR. Muhammad Idris Patarai, M.Si.

**KINERJA
KEUANGAN DAERAH**

PENERBIT
DE LA MACCA
MAKASSAR

Kinerja Keuangan Daerah
© Dr. H. Muhammad Idris Patarai, M. Si.

Penulis
Dr. H. Muhammad Idris Patarai, M. Si.

Desain Cover / Layout
Festa Goenawan

Cetakan ke-2

Penerbit
De La Macca
(Anggota IKAPI Sulsel No.007/SSL/03)
Jln. Borong raya No. 75 A Lt. 2 Makassar 90222
Telp. 08114133371 -08114124721
Email : gunmonoharto@yahoo.com

Hak cipta dilindungi oleh Undang - Undang.
Dilarang mengutip isi buku ini tanpa izin tertulis
dari penulis dan Penerbit.

ISBN: 978-602-263-131-6

Sanksi Pelanggaran Hak Cipta

Undang-Undang Republik Indonesia No. 19 Tahun tentang Hak Cipta

Lingkup Hak Cipta

Pasal 2 :

1. Hak Cipta merupakan hak eksklusif bagi pencipta dan pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan yang menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketentuan Pidana

Pasal 72 :

1. Barang siapa dengan sengaja atau tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (1) atau pasal 49 ayat (1) dan (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat satu (1) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan / atau denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah)
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan / atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

PENGANTAR

Kinerja Keuangan Daerah tidak terlepas dari penyelenggaraan pemerintahan daerah, dalam hal ini mengacu pada Sistem Pemerintahan Negara. Contoh kasus dalam hal ini, Indonesia. Dari sistem Negara Kesatuan yang dianut melahirkan “daerah” dan dengan sendirinya terdapat hirarki “pusat-daerah”. Konsekwensi demikian menempatkan daerah bukan sebagai *entity tunggal*, melainkan terintegrasi secara horisontal-vertikal. Horisontal hubungan antar daerah, vertikal: hubungan pemerintah pusat dengan daerah. Oleh karena itu untuk membahas KINERJA KEUANGAN DAERAH, maka terlebih dahulu harus memahami sistem pemerintahan yang dianut.

Buku yang tengah Anda baca ini bersumber dari materi pelajaran Kinerja Keuangan Daerah dan Perencanaan Pembangunan Daerah yang telah penulis ajarkan. Selama perkuliahan dilakukan dengan penyampaian materi 50%; diskusi 30%; penugasan terstruktur (Tstr) 20%, termasuk penugasan pembuatan makalah kelompok untuk menjadi bahan diskusi kelompok. Komulasi aktivitas belajar sebagaimana diungkapkan tersebut menjadi rujukan penyusunan buku ini yang akan dijadikan bahan ajar selanjutnya.

Muatan materi, isinya meliputi antara lain: **Sistim Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah; Desentralisasi dan Otonomi Daerah; Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan; Tantangan Pembangunan Daerah; Pembangunan Berkelanjutan dan Ekologi Pemerintahan; Indikator Pembangunan; Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Daerah; Desentralisasi Fiskal; Dana Perimbangan atau Dana Transper; Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)**

Sistem Pemerintahan yang baik sangat diperlukan oleh suatu negara dalam melaksanakan tugasnya sebagai pelaksana pelayanan publik baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah. Salah satu aspek penting pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi yang harus diatur secara hati-hati adalah masalah pengelolaan keuangan daerah dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dimana APBD merupakan kebijaksanaan keuangan tahunan pemerintah daerah yang disusun berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Sehingga tidaklah cukup berbicara kinerja keuangan daerah tanpa memahami mengenai APBD dan mekanisme pengelolaan dan penyusunannya.

Kinerja Keuangan Daerah juga berkait dengan perencanaan pembangunan daerah yang merupakan bagian integral dari pembangunan nasional, maka patut diketahui apa itu pembangunan, apa itu pembangunan nasional kaitannya pembangunan daerah. Apa tujuan dan sasaran yang hendak dicapai dan sejauhmana tujuan dan sasaran itu diperhitungkan dalam perencanaan. Apa itu perencanaan? Apa yang dimaksud perencanaan partisipatif dan seperti apa hubungan antara perencanaan dengan tujuan yang hendak dicapai, perencanaan dengan evaluasi. Semua ini perlu dikemukakan, termasuk hubungan perencanaan dengan pembangunan berkelanjutan.

Selain itu buku ini juga membahas **Permasalahan dan Manajemen Pembangunan Daerah** mengingat dalam pembangunan pasti terdapat permasalahan. Permasalahan tersebut patut diatasi, dan mengatasi permasalahan tersebut juga atau sekaligus termasuk usaha pembangunan. Salah satu cara Mengatasi permasalahan pembangunan dilakukan dengan pendekatan manajemen, kelak dikenal dengan Manajemen Pembangunan, dalam hal ini Manajemen Pembangunan Daerah, terutama dalam hal pelibatan masyarakat sebagai pelaku atau subyek dari pembangunan. Para pemerhati pembangunan senantiasa

berupaya mengetahui permasalahan pembangunan, dalam hal ini pembangunan daerah, pentingnya manajemen pembangunan dan keterlibatan masyarakat serta bagaimana cara melibatkannya secara partisipatif.

Hal mendasar mengenai Kinerja Keuangan adalah **Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Daerah, yaitu karena** pembangunan hanya bisa dilaksanakan apabila didukung dengan pembiayaan atau dikenal dengan anggaran. Sistem Perencanaan Pembangunan di Indonesia menganut sistem perencanaan dan penganggaran. Perencanaan pembangunan dilakukan bersamaan dengan penganggaran dalam bentuk APBN-APBD.

Para pelaku pembangunan patut mengetahui sistem penganggaran pembangunan daerah, mekanisme penganggaran dan tujuan penganggaran, termasuk hubungan antara perencanaan dan penganggaran.

Buku ini dilengkapi pula dengan Analisis APBD, yaitu karena alam praktek sering terdapat beberapa motif kesalahan penyusunan APBD, dari segi perencanaan dan penganggaran. Kesalahan tersebut dapat menimbulkan inefisiensi penggunaan *budget* daerah. Hal ini perlu dipahami, apalagi jika kesalahan itu bersifat penyalagunaan APBD. Dengan demikian kesalahan menyusun APBD yang inefisiensi dapat bersifat, disengaja dan tidak disengaja oleh ketidaktahuan. Oleh karena itulah praktisi pembangunan, eksekutif, birokrat, politikus atau elit politik terutama di daerah penting mengetahui bentuk analisis, sifat analisis, tujuan analisis dan cara analisis APBD guna menghindari kebocoran anggaran dari tindakan konflik kepentingan dan lemahnya kompetensi.

In-efisien menyebabkan ketidakefektifan anggaran bagi pencapaian tujuan pembangunan. Untuk menghindari atau untuk mencegah tidak terulangnya pelanggaran pada penganggaran tahun berikutnya, maka setiap tahun analisis tersebut selalu dilakukan. Demikian halnya dengan

Mobilisasi Potensi Pembangunan disinggung dalam buku ini, mengingat berbagai potensi pembangunan daerah perlu diketahui, baik berupa sumberdaya alam, sumberdaya manusia, aspek sosial, kelembagaan masyarakat dan lain lain. Potensi tersebut perlu diperhitungkan sebagai paktor pendukung pelaksanaan pembangunan. Potensi tersebut adalah faktor yang mutlak diperhitungkan dalam perencanaan pembangunan.

Akhirnya kita perlu menelaah **Pelaksanaan Pembangunan**. Dalam pelaksanaan pembangunan berbagai hal perlu diketahui, antara lain aspek koordinasi multi pihak atau *stekholder*, evaluasi dan monitoring, sistem pemantauan dan informasi.

Hal ini perlu ditelusuri, disimak dan diantisipasi, termasuk patut mengetahui hal hal yang menjadi kendala pelaksanaan pembangunan di lapangan yang sebelumnya mungkin tidak diperhitungkan.

Buku ini dilengkapi dengan **Studi Kasus Kinerja Keuangan Daerah**, contoh contoh penganggaran APBD, yakni : Analisis Apbd Kota; Analisis Penyusunan; Analisis Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) Terhadap Kinerja Keuangan; Analisis Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten, Kota dan Propinsi.

Penulis

DAFTAR ISI

BAB I Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah	1
BAB II Desentralisasi Pemerintahan	42
BAB III Otonomi Daerah	50
BAB IV Dekonsentrasi Dan Tugas Pembantuan	68
BAB V Tantangan Pembangunan Daerah	83
BAB VI Pembangunan Berkelanjutan dan Ekologi Pemerintahan	101
BAB VII Indikator Pembangunan	116
BAB VIII Perencanaan Dan Penganggaran Daerah	131
BAB IX Desentralisasi Fiskal	167
BAB X Dana Perimbangan Atau Dana Transfer	188
BAB XI Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)	197
BAB XII Analisis Anggaran Pendapatan Belanja Daerah	205
BAB XIII Mobilisasi Potensi Pembangunan	217
BAB XIV Pelaksanaan Pembangunan	234
BAB XV Kinerja Keuangan	258
Studi Kasus	267
Daftar Pustaka	310
Tentang Penulis	324

BAB I

SISTEM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

1. Konsepsi Negara Hukum dan Negara Kesatuan

Sistem pemerintahan negara Indonesia telah dicantumkan dengan jelas dalam Undang Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945 (pasal 1 ayat: 3), bahwa Indonesia adalah negara hukum. Negara, termasuk di dalamnya pemerintah dan lembaga lembaga negara yang lain, dalam melaksanakan tindakan apapun harus dilandasi oleh hukum atau harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Dijelaskan bahwa tekanan pada hukum dihadapkan sebagai lawan dari kekuasaan.

Pengertian negara hukum menurut UUD 1945 adalah negara hukum dalam arti luas, yang bermakna :

- a. Negara bukan saja melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, tetapi juga harus memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa;
- b. Konstitusi merupakan hukum dasar, pedoman penyelenggaraan negara, baik aparatur negara maupun warga negara dalam menjalankan peran, tugas dan tanggung. Konstitusi bisa berbentuk tertulis (UUD 1945) tetapi juga termasuk hukum dasar lain yang tidak tertulis yang timbul dan terpelihara yang berupa nilai-nilai dan norma-norma yang hidup dalam praktek penyelenggaraan negara yang disebut konvensi; dan
- c. Sumber hukum di Indonesia menyangkut seluruh peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sesuai TAP MPR No.III/MPR/2000 tentang sumber hukum dan tata peraturan perundang-undangan, hierarki peraturan perundang-undangan Republik Indonesia terdiri dari:

1. Undang-Undang Dasar 1945
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia
3. Undang-undang
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu)
5. Peraturan Pemerintah
6. Keputusan Presiden
7. Peraturan Daerah

Etika Penyelenggara Negara tidak boleh terlepas dari segala aspek nilai yang diperlukan oleh Penyelenggara Negara. Berdasarkan UU No.28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bebas Kolusi, Korupsi, Nepotisme telah diatur hal-hal sebagai berikut :

1. Asas kepastian hukum, Asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, asas akuntabilitas, merupakan asas umum yang harus menjadi pedoman bagi penyelenggaraan negara dalam melaksanakan tugasnya. Artinya, setiap penyelenggara negara baik di tingkat pengambil keputusan maupun di tingkat pelaksana, baik dalam kegiatan mengatur maupun melayani masyarakat tidak boleh meninggalkan asas-asas tersebut.
2. Penyelenggara Negara harus menyeimbangkan antara hak-hak yang dimilikinya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dengan kewajiban yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan.

3. Dalam melaksanakan tugasnya para penyelenggara perlu ada pengaturan hubungan antar penyelenggara Negara, oleh karena diperlukan adanya hubungan yang harmonis antar penyelenggara Negara. Dalam hal ini masing-masing penyelenggara Negara baik di tingkat pengambil keputusan maupun di tingkat pelaksana hendaknya menaati norma-norma kelembagaan, kesopanan, kesusilaan, dan etika yang berlandaskan Pancasila dan undang-undang Dasar 1945. Lebih konkritnya harus selalu berpedoman pada etika kehidupan berbangsa.
4. Demi terwujudnya penyelenggara negara yang bersih diperlukan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan negara, hal ini merupakan hak dan tanggung jawab masyarakat untuk ikut mewujudkan penyelenggara negara yang bersih. Keterlibatan masyarakat sangat diperlukan hendaknya didukung dengan pemberian dan perlindungan hak-hak sebagai berikut: hak mencari, hak memperoleh, dan memberikan informasi tentang penyelenggara negara, hak untuk memperoleh pelayanan yang sama dan adil dari penyelenggara negara, hak menyampaikan saran dan pendapat secara bertanggungjawab terhadap kebijakan penyelenggara negara, dan hak memperoleh perlindungan hukum.
5. Penyelenggraa negara baik di tingkat pengambil keputusan maupun para pelaksana hendaknya menyambut gembira dengan dibentuknya komisi pemeriksa yang telah jelas kedudukan, tugas dan kewenangan, fungsi, keanggotaan, dan proses nekerjanya. Komisi ini hendaknya tidak dianggap lawan bagi para penyelenggara negara, tetapi justru harus dianggap sebagai *partner* yang akan memberikan koreksi dan masukan demi kebaikan dan efektivitas pelaksanaan tugas para penyelenggara negara.
6. Segala peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan baik oleh parlemen (MPR dan DPR),

maupun oleh eksekutif, serta norma-norma yang tercantum dalam etika kehidupan berbangsa, tidak akan berarti selama tidak diberlakukannya sanksi-sanksi bagi penyelenggara negara yang melakukan pelanggaran etika penyelenggaraan negara.

Asas-asas umum penyelenggaraan negara sebagaimana disebutkan dalam UU No. 28 Tahun 1999 adalah asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas dan asas akuntabilitas. Penjelasan:

1. Asas Kepastian Hukum, yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatuhan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara.
2. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara, yaitu menjadi landasan keteraturan, keserasian, keseimbangan dalam pengabdian penyelenggaraan negara.
3. Asas Kepentingan umum, yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan kolektif.
4. Asas Keterbukaan, yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
5. Asas Proporsionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara.
6. Asas Profesionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

7. Asas Akuntabilitas, yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Tata Urutan Perundang-undangan Indonesia menurut UU No. 12 Tahun 2012. Berikut merupakan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Indonesia di masa sebelumnya.

Tata perundang-undangan diatur dalam :

1. Tap MPRS NO. XX/MPRS/1996 tentang Memorandum DPR-GR mengenai sumber tertib hukum Republik Indonesia dan tata urutan perundang-undangan Republik Indonesia.

Urutannya yaitu :

- 1) UUD 1945;
- 2) Ketetapan MPR;
- 3) Undang Undang;
- 4) Peraturan Pemerintah;
- 5) Keputusan Presiden;
- 6) Peraturan Pelaksana yang terdiri dari: Peraturan Menteri dan Instruksi Menteri.

Ketentuan dalam Tap MPR ini sudah tidak berlaku.

2. Tap MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Undang-Undang.

Berdasarkan ketetapan MPR tersebut, tata urutan peraturan perundang-undangan RI yaitu:

- 1) UUD 1945;
- 2) Tap MPR;
- 3) Undang Undang;

- 4) Peraturan pemerintah pengganti UU;
- 5) Peraturan Pemerintah;
- 6) Keppres;
- 7) Peraturan Daerah;

(Ketentuan dalam Tap MPR ini sudah tidak berlaku, ditampilkan sebagai perbandingan).

3. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Berdasarkan ketentuan ini, jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia adalah sebagai berikut:

- 1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) UU/Perppu;
- 3) Peraturan Pemerintah;
- 4) Peraturan Presiden;
- 5) Peraturan Daerah.

(Ketentuan dalam Undang-Undang ini sudah tidak berlaku).

4. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang ini, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah sebagai berikut :

- 1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Ketetapan MPR;
- 3) UU/Perppu;
- 4) Peraturan Presiden;
- 5) Peraturan Daerah Provinsi;
- 6) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

1. Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Dasar 1945 merupakan Hukum Dasar tertulis Negara Republik Indonesia dan berfungsi sebagai sumber hukum tertinggi. L.J. van Apeldoorn menyatakan Undang-Undang Dasar adalah bagian tertulis dari suatu konstitusi. Sedangkan E.C.S. Wade menyatakan Undang-Undang Dasar adalah naskah yang memaparkan rangka dan tugas-tugas pokok dan badan-badan pemerintahan suatu negara dan menentukan pokok-pokok cara kerja badan-badan tersebut.

Miriam Budiardjo, menyatakan bahwa Undang-Undang Dasar memuat ketentuan-ketentuan mengenai organisasi negara, hak-hak asasi manusia, prosedur mengubah UUD, dan memuat larangan untuk mengubah sifat tertentu dari Undang-Undang Dasar.

Ditetapkannya Undang-Undang Dasar 1945 sebagai Konstitusi negara Republik Indonesia merupakan:

- a. Bentuk konsekuensi dikumandangkannya kemerdekaan yang menandai berdirinya suatu negara baru.
- b. Wujud kemandirian suatu negara yang tertib dan teratur.
- c. Mengisi dan mempertahankan kemerdekaan.

Undang-Undang Dasar pada umumnya berisi hal-hal sebagai berikut :

- a. Organisasi negara, artinya mengatur lembaga-lembaga apa saja yang ada dalam suatu negara dengan pembagian kekuasaan masing-masing serta prosedur penyelesaian masalah yang timbul di antara lembaga tersebut.
- b. Hak-hak asasi manusia
- c. Prosedur mengubah Undang-Undang Dasar,
- d. Memuat larangan untuk mengubah sifat tertentu dari undang-undang dasar, seperti tidak muncul kembali seorang diktator atau pemerintahan kerajaan yang kejam.
- e. Memuat cita-cita rakyat dan asas-asas ideologi negara.

Dalam tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia, menurut Miriam Budiardjo, Undang-Undang Dasar 1945 mempunyai kedudukan yang istimewa dibandingkan dengan undang-undang lainnya, hal ini dikarenakan :

- a. UUD dibentuk menurut suatu cara istimewa yang berbeda dengan pembentukan UU biasa,
- b. UUD dibuat secara istimewa untuk itu dianggap sesuatu yang luhur,
- c. UUD adalah piagam yang menyatakan cita-cita bangsa Indonesia dan merupakan dasar organisasi kenegaraan suatu bangsa,
- d. UUD memuat garis besar tentang dasar dan tujuan negara.

Sejak era reformasi UUD 1945 telah mengalami perubahan yang dilakukan melalui sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Perubahan pertama tanggal 12 Oktober 1999, perubahan kedua tanggal 18 Agustus 2000, perubahan ketiga tanggal 9 November dan perubahan keempat tanggal 10 Agustus 2002.

Perubahan-perubahan tersebut dilakukan dalam upaya menjawab tuntutan reformasi di bidang politik dan/atau ketatanegaraan. Konsekwensi perubahan terhadap UUD 1945 berubahnya struktur kelembagaan, baik dilihat dari fungsi maupun kedudukannya. Ada lembaga negara yang dihilangkan, ada juga lembaga negara yang baru. Lembaga yang dihilangkan adalah Dewan Pertimbangan Agung, lembaga yang baru di antaranya Komisi Yudisial dan Mahkamah Konstitusi.

2. Undang-undang

Undang-undang merupakan peraturan perundang-undangan untuk melaksanakan UUD 1945. Lembaga yang berwenang membuat UU adalah DPR bersama Presiden. Adapun kriteria agar suatu permasalahan diatur melalui Undang-Undang antara lain adalah:

- a. UU dibentuk atas perintah ketentuan UUD 1945,
- b. UU dibentuk atas perintah ketentuan UU terdahulu,
- c. UU dibentuk dalam rangka mencabut, mengubah, dan menambah UU yang sudah ada,
- d. UU dibentuk karena berkaitan dengan hak asasi manusia,
- e. UU dibentuk karena berkaitan dengan kewajiban atau kepentingan orang banyak.

Adapun prosedur pembuatan undang-undang adalah sebagai berikut:

- a. DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
- b. Setiap Rancangan Undang-Undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
- c. Rancangan Undang-Undang (RUU) dapat berasal dari DPR, Presiden, atau DPD.
- d. DPD dapat mengajukan kepada DPR, RUU yang berkaitan dengan:
 1. Otonomi daerah,
 2. Hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah,
 3. Pengelolaan sumber daya alam,
 4. Sumber daya ekonomi lainnya, dan yang berkaitan dengan pertimbangan keuangan pusat dan daerah.

3. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu)

Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang (PERPU) dibentuk oleh presiden tanpa terlebih dahulu mendapat persetujuan DPR. PERPU dibuat dalam keadaan “darurat” atau mendesak karena permasalahan yang muncul harus segera ditindaklanjuti. Setelah diberlakukan PERPU tersebut harus diajukan ke DPR untuk mendapatkan persetujuan.

4. Peraturan Pemerintah

Untuk melaksanakan suatu undang-undang, dikeluarkan Peraturan Pemerintah. Peraturan Pemerintah dibuat untuk melaksanakan undang-undang. Kriteria pembentukan Peraturan Pemerintah adalah sebagai berikut:

- a. Peraturan Pemerintah tidak dapat dibentuk tanpa adanya UU induknya. Setiap pembentukan Peraturan Pemerintah harus berdasarkan undang-undang yang telah ada. Contoh untuk melaksanakan Undang-Undang Republik Indonesia nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dibentuk Peraturan Pemerintah nomor 19 tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan.
- b. Peraturan Pemerintah tidak dapat mencantumkan sanksi pidana, jika UU induknya tidak mencantumkan sanksi pidana. Apa yang diatur dalam Peraturan Pemerintah harus merupakan rincian atau penjabaran lebih lanjut dari Undang-Undang induknya, jadi ketika dalam undang-undang itu tidak diatur masalah sanksi pidana, maka Peraturan Pemerintah-nyapun tidak boleh memuat sanksi pidana.
- c. Peraturan Pemerintah tidak dapat memperluas atau mengurangi ketentuan UU induknya. Isi atau materi Peraturan Pemerintah hanya mengatur lebih rinci apa yang telah diatur dalam Undang-Undang induknya.
- d. Peraturan Pemerintah dapat dibentuk meskipun UU yang bersangkutan tidak menyebutkan secara tegas, asal Peraturan Pemerintah tersebut untuk melaksanakan UU.

Dibentuknya Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan undang-undang yang telah dibentuk, sekalipun dalam undang-undang tersebut tidak secara eksplisit mengharuskan dibentuknya suatu Peraturan Pemerintah.

5. Peraturan Presiden

Peraturan Presiden adalah peraturan yang dibuat oleh Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara sebagai atribut dari Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Peraturan Presiden dibentuk untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut perintah Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah baik secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya.

6. Peraturan Daerah

Peraturan daerah adalah peraturan yang dibuat oleh Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten atau Kota, untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan dalam rangka melaksanakan kebutuhan daerah. Oleh karena itu, dalam pembuatan Peraturan Daerah harus disesuaikan dengan kebutuhan daerah. Materi Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan.

2. Fungsi-fungsi Penyelenggara Pemerintahan (Negara)

Pemerintah harus dapat menciptakan kondisi yang kondusif, sehingga tumbuh kreativitas dan aktivitas masyarakat untuk membangun dalam memenuhi kebutuhan sendiri. Oleh karena itu dalam GBHN-GBHN pada masa orde baru selalu disebutkan bahwa aparatur pemerintah harus mampu untuk melayani masyarakat, mengayomi masyarakat dan memberdayakan masyarakat.

Dalam hal ini, aparatur pemerintah harus menjalankan ketiga fungsi tersebut, termasuk BUMN dan BUMD selaku Aparatur Perekonomian Negara/Daerah khususnya Perum dan Perumda. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa aparatur pemerintah terdiri dari aparatur pemerintahan dan

aparatur perekonomian negara sebagai pelaksana dari tugas-tugas melayani, mengayomi dan memberdayakan masyarakat.

Lebih lanjut Salamoen Soeharyo dan Nasri Effendy menjelaskan bahwa fungsi ketiga tersebut sebenarnya justru harus menjadi muara bagi kedua fungsi yang lain, artinya pelayanan dan pengayoman harus sekaligus diarahkan untuk memberdayakan masyarakat agar mampu berprakarsa dan berperan serta dengan baik dalam pembangunan. Fungsi ketiga ini sebenarnya sejalan pula dengan paradigma baru dalam administrasi negara yang mulai lahir pada awal dekade 90-an, yaitu fungsi pemberdayaan (*empowering*). Paradigma baru dalam administrasi negara menekankan bahwa pemerintah tidak lagi harus menjadi produsen semua barang dan layanan yang diperlukan masyarakat, tetapi pemerintah harus lebih berperan sebagai fasilitator dan regulator, sehingga masyarakat mampu dengan baik memenuhi kebutuhannya sendiri.

a. Kewenangan Pemerintah Pusat

Kewenangan Pemerintah Pusat sebelumnya diatur di dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Dalam perkembangan selanjutnya, UU No. 22 Tahun 1999 kemudian diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Dimaksudkan sebagai Pemerintah pusat menurut UU No. 32 Tahun 2004 adalah Presiden RI yang memegang kekuasaan pemerintahan negara RI sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.

Adapun kewenangan Pemerintah Pusat (Pemerintah) yang tidak diserahkan ke Pemerintah Daerah meliputi kewenangan-kewenangan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter & fiskal nasional dan agama.

Penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah dengan daerah otonom. Pembagian urusan pemerintahan tersebut didasarkan pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan

yang sepenuhnya/tetap menjadi kewenangan pemerintah. Urusan pemerintahan tersebut menyangkut terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan.

Urusan pemernitahan dimaksud meliputi: politik luar negeri dalam arti mengangkat pejabat diplomatik dan menunjuk warga negara untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional, menetapkan kebijakan luar negeri, melakukan perjanjian dengan negara lain, menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri dan sebagainya; pertahanan misalnya mendirikan dan membentuk angkatan bersenjata, menyatakan damai dan perang, menyatakan negara atau sebagian wilayah negara dalam keadaan bahaya, membangun dan mengembangkan sistem pertahanan negara dan persenjataan, menetapkan kebijakan wajib militer, bela negara bagi setiap warga negara dan sebagainya; keamanan misalnya mendirikan dan membentuk kepolisian negara, menetapkan kebijakan keamanan nasional, menindak setiap orang yang melanggar hukum negara, menindak kelompok atau organisasi yang kegiatannya mengganggu keamanan negara dan sebagainya; moneter misalnya mencetak uang dan menentukan nilai mata uang, menetapkan kebijakan moneter, mengendalikan peredaran uang dan sebagainya; yustisi misalnya mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jasa, mendirikan lembaga pemasyarakatan, menetapkan kebijakan kehakiman dan keimigrasian, memberikan grasi, amnesti, abolisi, membentuk UU, Peraturan, PP dan peraturan lain berskala nasional dan lain sebagainya; agama misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan dan sebagainya; dan bagian tertentu urusan pemerintah lainnya yang berskala nasional, tidak diserahkan kepada daerah.

Di dalam menyelenggarakan urusan pemerintah tersebut di atas, Pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada

perangkat pemerintah atau wakil pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa. Penyerahan urusan dari pemerintah kepada daerah disertai dengan sumber pendanaan, pengalihan sarana dan prasarana, serta kepegawaian sesuai dengan urusan yang didesentralisasikan, sedangkan urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur disertai dengan pendanaan sesuai dengan urusan yang didekonsentrasikan.

Dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah di luar urusan pemerintahan tersebut di atas, pemerintah dapat:

- a. Menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan;
- b. Melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah;
- c. Menugaskan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah/dan atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

3. Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Sejak tahun 1945 atau sejak proklamasi kemerdekaan hingga pada era reformasi- setelah 70 tahun Indonesia merdeka-sekarang, telah terjadi peristiwa konstitusi atau Undang Undang Dasar Republik Indonesia sebanyak 5 (lima) kali, yakni :

1. Undang Undang Dasar Tahun 1945, (Pasca Proklamasi, tanggal 18 Agustus 1945)
2. Konstitusi RIS, (Hasil Konprensi Meja Bundar di Denhag, pengakuan kedaulatan oleh Belanda, tanggal 31 Januari 1950)
3. Undang Undang Dasar Sementara Tahun 1950, (Kembali kepada bentuk Negara Kesatuan, tanggal 15 Agustus 1950)
4. Undang Undang Dasar Tahun 1945 (Dekrit Presiden,

kembali ke Undang Undang Dasar Tahun 1945, tanggal 5 Juli 1959);

5. Undang Undang Dasar Tahun 1945 (Empat kali amandemen atau perubahan terhadap Batang Tubuh Undang Undang Dasar Tahun 1945 oleh MPR Tahun 1999, 2000, 2001, 2002.

Begitu pula mengenai Undang undang tentang Pemerintahan Daerah telah mengalami 9 (Sembilan) kali pergantian. Undang Undang Pemerintahan Daerah yang pernah ada di Indonesia, urut urutannya antara lain sebagai berikut:

1. UU Nomor 1 Tahun 1945 tentang Pembentukan Komite Nasional Daerah
2. UU Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah
3. UU Nomor 44 Tahun 1950 tentang Pokok- Pokok Pemerintahan daerah
4. UU Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerinthan daerah
5. Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah
6. Penetapan Presiden Nomor 5 tahun 1960 Tentang DPRD-GR dan Sekretaris Daerah
7. UU No. 18 Th. 1965 tentang Pokok-Pokok Pemda
8. Tap MPRS No. XXI/MPRS/1966 tentang Pemberian Otonomi Seluas-luasnya Kepada Daerah (harus terlaksana Bulan Juli 1969)
9. UU No. 5 Th. 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan UU No. 5 Th. 1979 tentang Pemdes (Unifikasi daerah)
10. Tap MPR No. XV/MPR/1998 berisi tentang penyelenggaraan otonomi daerah, pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional

yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka NKRI

11. UU No. 22 Th. 1999 Tentang Pemda dan UU No. 25 Th. 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah - dianggap quasi federalis karena daerah yang power constituent.
12. UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
13. UU No. 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Perpu No. 3 Th. 2005 tentang Perubahan atas
14. UU No. 32 Th. 2004 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang
15. UU No. 12 Th. 2008 Tentang Perubahan Kedua UU Pemda
16. Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Dari semua Undang Undang tentang Pemerintahn Daerah tersebut terdapat Undang Undang yang paling lama berlaku, yakni Undang Undang Nomor 5 Tahun 1974, dan terdapat Undang Undang yang paling singkat berlakunya, bahkan ada yang menulis terdapat undang undang yang tidak sempat diterapkan yakni Undang Undang Nomor 18 Tahun 1965.

Hal menarik yang perlu ditelusuri adalah Undang Undang Dasar yang pernah berlaku pada priodenya masing-masing melahirkan pula undang undang organik tentang pemerintahan daerah dengan nomenklatur berbeda. Begitu pula, dengan Undang Undang Dasar yang sama melahirkan undang undang organik mengenai pemerintahan daerah berbeda beda.

Hal lainnya lagi, bahwa terdapat hubungan saling mempengaruhi satu undang undang pemerintahan daerah dengan sistem sistem lain, dalam hal ini terjadinya saling hubungan antara pemerintahan daerah dengan sistem politik yang berjalan pada satu masa pemerintahan tertentu. Dibuktikan oleh Undang Undang Nomor 5 Tahun 1974. Undang

Undang yang tercatat pada predikat terlama berlakunya. Bertahan hingga 25 tahun seiring dengan sistim politik yang berlaku pada era tersebut. Satu era yang menekankan aspek stabilitas politik dan pembangunan ekonomi sebagai aspek dominan. Aspek stabilitas tidak dapat ditawar tawar, bahkan sampai pada kondisi tidak mungkin terjadi perubahan apalagi amandemen konstitusi atau Undang Undang Dasar.

Sesungguhnya perubahani konstitusi di zaman orde baru itu dimungkinkan hanya saja dibuat sedemikian rupa sehingga menjadi sulit, rumit dan menjadi tidak mungkin. Peluang perubahan yang dimungkinkan yaitu harus melalui satu proses yang disebut referendum yang diatur pada Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum.

Akhirnya amandemen Undang Undang Dasar, di zaman Orde Baru itu, tidak terjangkau untuk dipikirkan, disamping karena harus melalui referendum nasional juga disertai dengan persyaratan yang demikian sulit. Hal ini, oleh beberapa kalangan, dapat memahaminya mengingat pada saat itu Indonesia baru saja keluar dari satu situasi yang oleh banyak kalangan menyebutnya sebagai situasi tidak menentu, perubahan sangat rentan.

Namun demikian pasca amandemen sebanyak 4 kali, dari tahun 1999 sampai dengan tahun 2002, hasil terakhir menunjukkan sulitnya dilakukan amandemen kembali setelah amandemen empat kali itu, bahkan lebih sulit.

Hasil penelitian Formappi (2005) menunjukkan bahwa untuk melakukan perubahan Undang Undang Dasar di masa yang akan datang tampak dipersulit. Hal ini dapat dicermati pada Pasal 37 ayat (1) dan (2) yang menyatakan bahwa “Usul perubahan Undang Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang MPR apabila diajukan secara tertulis oleh sekurang kurangnya 1/3 dari jumlah anggota MPR dan setiap usul perubahan Pasal pasal UUD harus menunjuk dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.”

Melalui pasal ini, perubahan UUD itu malah semakin sulit, sekalipun MPR menyadari bahwa empat kali perubahan yang telah dilakukannya belum sempurna. Dibanding kalau mengacu pada pasal perubahan Undang Undang Dasar Pasal 37 (lama sebelum amandemen) cukup sederhana dan memberikan kemudahan bagi kemungkinan perubahan UUD, hanya saja kemudian terdapat Tap. No IV/MPR/1983 tentang Referendum bagi perubahan Undang Undang Dasar 1945 itu.

Selengkapnya Pasal 37 (lama), yakni (1) Untuk mengubah Undang Undang Dasar sekurang kurangnya $\frac{2}{3}$ daripada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir; (2) Putusan diambil dengan persetujuan sekurang kurangnya $\frac{2}{3}$ daripada anggota yang hadir.

Dengan ketentuan mengenai perubahan Undang Undang Dasar oleh Anggota MPR hasil Pemilu 1999, di era reformasi justru semakin sulit, sehingga Formappi berpendapat, bahwa semangat yang terkandung di dalam aspek perubahan Undang Undang Dasar kembali ke semangat Orde Baru.

Kembali kepada hal mengenai pemerintahan daerah, kaitannya dengan hal yang menarik lainnya untuk disimak adalah hubungan antara Konstitusi dengan dinamika pemerintahan dalam negeri. Pada Undang Undang Dasar yang sama bisa terjadi berulang ulang perubahan undang undang organik mengenai pemerintahan daerah. Mulai berlakunya Undang Undang Dasar 1945 telah lahir beberapa undang undang yang mengatur pemerintahan daerah; begitupun setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959 menandai berlakunya kembali Undang Undang Dasar Tahun 1945, lahir beberapa undang undang pemerintahan daerah, termasuk Undang Undang No 5 Tahun 1974 sampai pada era reformasi yang juga menetapkan undang undang menyangkut pemerintahan daerah dan otonomi daerah, sebelum dan setelah amandemen, 3 (tiga) kali berturut turut, Undang Undang Nomor 22 Tahun

1999, kemudian Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Akhirnya tercipta satu kondisi bahwa pada konstitusi yang sama atau Undang Undang Dasar yang sama lahir berbagai produk Undang Undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah, bahkan pada pasal yang sama, pasal 18, lahir berbagai undang undang organik tentang pemerintahan daerah.

Untuk lebih jelasnya kita perhatikan undang undang dimaksud :

1. Undang Undang Nomor 1 Tahun 1945, berlaku 3 tahun ;
2. Undang Undang Nomor 22 Tahun 1948, berlaku 9 tahun;
3. Undang Undang Nomor 44 Tahun 1950, berlaku 7 tahun;
4. Undang Undang Nomor 1 Tahun 1957, berlaku 2 tahun;
5. Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959, tidak ditemukan, namun kemudian terbit Penpres berikutnya tahun 1960;
6. Penetapan Presesiden Nomor 5 1960, berlaku 6 tahun);
7. Undang Undang Nomor 18 Tahun 1965, berlaku hanya beberapa bulan,dan bahkan ada pendapat menyebutkan tidak sempat berlaku hingga masuk pada peristiwaG 30/S PKI;
8. Undang Undang Nomor 5 Tahun 1974 , berlaku 25 tahun;
9. Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999, berlaku 6 tahun dan 5 bulan;
10. Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004, berlaku 11 tahun;
11. Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014, diundangkan 2 Oktober 2014, berlaku sampai sekarang.

Rangkaian undang undang yang mengatur pemerintahan daerah secara silih berganti cukup membuktikan dinamika pemerintahan daerah dan banyaknya faktor berpengaruh bagi undang undang itu untuk bertahan atau diganti, antara lain: peristiwa konstitusi, pergantian atau perubahan, faktor politis dan sistem politik yang dikembangkan, kondisi dan dinamika masyarakat, faktor penerapan, pelaksanaan dan implementasi undang undang tersebut di daerah. Namun keseluruhannya itu memberi arti betapa pentingnya Pemerintahan Daerah.

Adapun pasal Undang Undang Dasar Tahun 1945 yang paling banyak melahirkan undang undang itu, yakni pasal 18, selengkapnya (sebelum amandemen), sebagai berikut: “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang undang , dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak hak asal-usul dalam daerah daerah yang bersifat istimewa”

Penjelasan Pasal 18 Undang Undang Dasar 1945 :

1. Oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat staat juga.
2. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil.
3. Di daerah daerah yang bersifat otonom (*streek dan locale rechtsgemeen schappen*) atau bersifat daerah administratif belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang undang.
4. Di daerah daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

B.N.Marbun,SH (2005), mengomentari hal ini bahwa “Bagi orang yang tidak ahli konstitusi, akan sangat sulit menerjemahkan isi pasal 18 (itu) apalagi mengelaborasi secara tepat. Hal yang sama juga dialami para legislator (DPR & DPRD) dan pihak eksekutif di Pusat dan di Daerah”. Mudah-mudahan kekhawatiran B.N. Marbun dapat teredam setelah Pasal 18 UUD 1945 diamandemen. Perubahan pasal 18 UU 1945 yang sebelumnya hanya satu ayat berikut penjelasan berubah menjadi beberapa pasal, bagian dan ayat, bahkan perubahan tersebut menempatkan bab tersendiri mengenai Pemerintahan Daerah. Mengenai hal ini, dapat kita cermati perubahan perubahan itu, khusus pasal 18 pada Amandemen UUD 1945. Sebelum diubah, ketentuan mengenai Pemerintahan Daerah diatur dalam satu pasal yakni Pasal 18 (tanpa ayat), setelah diubah menjadi tiga pasal, yaitu Pasal 18, Pasal 18 A, dan Pasal 18 B. Perubahan dalam bab ini dan juga pada bagian lainnya merupakan satu pendekatan baru dalam mengelola Negara. Di satu pihak ditegaskan tentang bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan di pihak lain ditampung kemajemukan bangsa sesuai dengan sasanti *Bhineka Tunggal Ika*.

Pencantuman tentang Pemerintahan Daerah di dalam Perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dilatarbelakangi oleh kehendak untuk menampung semangat otonomi daerah dalam memperjuangkan kesejahteraan masyarakat daerah. Hal itu dilakukan setelah belajar dari praktek ketatanegaraan pada era sebelumnya yang cenderung sentralistik, adanya penyeragaman sistem pemerintahan seperti dalam Undang Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok Pokok Pemerintahan di Daerah dan Undang Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, serta mengabaikan kepentingan daerah. Akibat kebijakan yang cenderung sentralistik itu maka Pemerintah pusat menjadi sangat dominan dalam mengatur dan mengendalikan daerah sehingga, ada yang berpendapat, bahwa di masa itu

daerah diperlakukan bukan sebagai subjek yang mengatur dan mengurus daerahnya sendiri sesuai dengan potensi dan kondisi objektif yang dimilikinya. Mengenai hal ini, akan diuraikan pada bagian lain buku ini.

Perubahan Pasal 18 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi dasar hukum bagi pelaksanaan otonomi daerah yang dalam era reformasi menjadi salah satu agenda atau tuntutan reformasi.

Adapun tuntutan reformasi tersebut adalah :

1. Amandemen Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Penghapusan doktrin Dewifungsi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI);
3. Penegakan supremasi hukum, penghormatan hak asasi manusia (HAM) serta pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN);
4. Desentralisasi dan hubungan yang adil antara pusat dan daerah (otonomi daerah);
5. Mewujudkan kebebasan pers;
6. Mewujudkan kehidupan demokratis.

Amandemen atau perubahan Undang Undang Dasar Tahun 1945 yang menjadi salah satu tuntutan reformasi dan digulirkan oleh berbagai kalangan masyarakat dan kekuatan sosial politik didasarkan pada pandangan bahwa Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 belum cukup memuat landasan bagi kehidupan yang demokratis, pemberdayaan rakyat, dan penghormatan Hak Asasi Manusia (HAM).

Selain itu, terdapat pasal pasal yang menimbulkan multitafsir dan membuka peluang bagi penyelenggaraan negara yang otoriter, sentralistik, tertutup, dan KKN yang menyebabkan kemerosotan di berbagai bidang kehidupan.

Perubahan pasal 18, antara lain melalui penerapan Bab tentang Pemerintahan Daerah diharapkan lebih mempercepat

terwujudnya kemajuan daerah dan kesejahteraan rakyat di daerah, serta meningkatkan kualitas demokrasi di daerah. Semua ketentuan itu dirumuskan tetap, dalam kerangka menjamin dan memperkuat NKRI sehingga dirumuskan hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan Pemerintah Daerah dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.

Ketentuan Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B ini berkaitan dengan ketentuan Pasal 1 ayat (1) yang menyatakan Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik, Pasal 4 ayat (1) yang menyatakan Presiden memegang kekuasaan pemerintahan dan Pasal 25A mengenai wilayah negara, yang menjadi wadah dan batas bagi pelaksanaan Pasal 18, 18A, 18B. Bab mengenai Pemerintahan Daerah dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, adalah terdiri atas 4 (empat) bagian, yakni :

- a. Pembagian Daerah;
- b. Pemerintahan Daerah;
- c. Hubungan wewenang pemerintah pusat dan pemerintahan daerah;
- d. Pengakuan dan penghormatan satuan pemerintahan daerah bersifat khusus dan kesatuan masyarakat hukum adat.

Penjelasan mengenai empat bagian tersebut adalah sebagai berikut:

a. Pembagian daerah

Mengenai pembagian daerah Indonesia yang semula diatur dalam satu pasal tanpa ayat diubah menjadi satu pasal dengan tujuh ayat. Subtansi pembagian daerah yang semula diatur dalam pasal 18, setelah diubah ketentuan tersebut diatur menjadi pasal 18 ayat (1) dengan rumusan sebagai berikut.

Pasal 18

(1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas

daerah daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang undang.

Perubahan itu dimaksudkan untuk lebih memperjelas pembagian daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang meliputi daerah provinsi dan dalam daerah provinsi terdapat daerah kabupaten dan kota. Ketentuan Pasal 18 ayat (1) mempunyai keterkaitan erat dengan ketentuan Pasal 25 A mengenai wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

b. Pemerintahan Daerah

Perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tentang pemerintahan daerah diatur dalam Pasal 18 ayat(2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), ayat (6), dan ayat (7), yang rumusannya sebagai berikut.

Pasal 18

- (1) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (3) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- (4) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas luasnya,kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- (5) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

(6) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang undang.

c. Hubungan wewenang pemerintah pusat dan pemerintahan daerah

Perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur hubungan wewenang pemerintah pusat dan pemerintahan daerah dalam satu pasal,yaitu pasal 18A ayat (1) dan ayat (2) dengan rumusan sebagai berikut.

Pasal 18A

(1) *Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.*

Ketentuan Pasal 18 A ayat (1) ini terkait erat dengan Pasal 4 ayat (1) dengan ketentuan bahwa Daerah dalam mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya berlandaskan atau mengacu pada Pasal 4 ayat (1) yang menyatakan bahwa Presiden memegangkekuasaan pemerintahan.

(1) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemamfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang undang.

d. Pengakuan dan penghormatan satuan pemerintahan daerah bersifat khusus dan kesatuan masyarakat hukum adat.

Perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Tahun 1945 mengatur pengakuan dan penghormatan satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa oleh Negara dalam satu pasal, yaitu Pasal 18B ayat (1) dan ayat (2) dengan rumusan sebagai berikut.

Pasal 18B

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang undang.
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang undang.

Demikian dinamisnya pemerintahan daerah sehingga pasal 18, sebagai satu satunya pasal mengenai pemerintahan daerah mengalami pula amandemen bersama pasal pasal lainnya. Amandemen melalui proses yang panjang, sejak pembahasan di tingkat Panitia Ad Hoc III (tahun 1999), kemudian Panitia Ad Hoc I (pada masa sidang tahun 1999-2000, tahun 2000-2001, tahun 2001- 2002, dan tahun 2002-2003) sampai pembahasan pada sidang sidang MPR.

Dinamika penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dapat pula kita cermati pada kebijakan pemerintah sejak awal kemerdekaan hingga sekarang, antara lain (M.Solly Lusi, SH,1983):

1. Program Kabinet Shjahrir I, II, dan III (14 Nop. 1945- 3 Juli 1947), berturut-turut disebut: Menyempurnakan susunan Pemerintah Daerah (Pemda) berdasarkan kedaulatan rakyat, Menyusun Pemerintah Pusat dan Daerah yang demokratis.
2. Program *Kabinet Halim* (21 Jan. 1950-6 Sept. 1950) antara lain menyambut: “Melaksanakan Pemilu DPR R.I dan DPR Daerah”,
3. Program *Kabinet Natsir* (6 September 1950- 27 April 1951): “Mencapai konsolidasi dan menyempurnakan pemerintahan dan seterusnya” yang seharusnya diterapkan: antara lain “mendemokratisir ini tentu

harus terlihat pula didalam susunan pemerintahan daerah, dan seterusnya” dan pada masa kabinet ini yang berlaku ialah UU No. 22 tahun 1948.

4. Program *Kabinet Sukiman-Suwirjo* (27 April 1951-3 April 1952), antara lain “Mempercepat terlaksananya otonomi daerah”,
5. *Kabinet Wilopo* (3 April 1952-1 Agustus 1953): “Menyelesaikan penyelenggaraan dan mengisi otonomi daerah, menyederhanakan organisasi pemerintahan pusat”,
6. *Kabinet Ali-Wongso-Arifin* (1 Agustus 1953-12 Agustus 1955): antara lain “Memperbaharui politik desentralisasi dengan jalan menyempurnakan perundang-undangan dan mengusahakan pembentukan daerah otonom sampai ketingkat yang paling bawah”,
7. *Kabinet Burhanuddin* (12 Agustus 1955-24 Maret 1956), antara lain “Menyelesaikan perundang-undangan desentralisasi sedapat-dapatnya dalam tahun 1955 ini juga”,
8. *Kabinet Ali-Roem* (24 Maret 1956-April 1957), antara lain “Melaksanakan pembentukan daerah-daerah otonom”, menetapkan dengan perundang-undangan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah yang memenuhi kepentingan daerah otonom dengan mengingat perkembangannya, menyelenggarakan pemulihan DPRD”,
9. *Kabinet karya Juanda* (9 April 1957-9 Juli 1959), antara lain: “pekerjaan penyempurnaan otonomi” dibawah rangka UU No. 1 tahun 1957. Selanjutnya setelah *Dekrit* 5 Juli 1959, berlaku kembali UUD 1945, kemudian khusus dibidang pemerintahan daerah, diundangkanlah Penetapan Presiden (Pen.Pres.No 6 tahun 1959), dengan suatu ide “dalam bidang desentralisasi maka demokrasi terpimpin akan mewujudkan pemerintahan daerah yang stabil dan efisien sehingga dapat membantu

pemerintah pusat dan mencapai masyarakat adil dan makmur”.

Setelah Pen.Pres No. 6 tahun 1959 diundangkan kemudian Undang-Undang No. 18 tahun 1965, yang hingga masa kabinet Suharto, masih berlaku sebagai undang-undang organik. Setelah itu ditetapkan UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah yang bertahan hingga 25 tahun, sampai berakhirnya Orde Baru.

Setelah Reformasi-1998 dimana Presiden Soeharto menyatakan “berhenti” sebagai Presiden Republik Indonesia lalu digantikan Wakil Presdien B.J.Habibie, maka pada tahun itu juga keluar beberapa ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, antara lain Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan; Pembagian dan Pemanfaatan Sumberdaya Nasional yang Berkeadilan serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berselang setelah itu, pada tanggal 19 Mei 1999, diundangkan 3 (tiga) undang undang, yakni : Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah; Undang Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah ; dan Undang Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN masing masing diundangkan pada 19 Mei 1999.

Lahirnya tiga Undang Undang tersebut sebagai produk legislasi pertama reformasi semakin menguatkan pemahaman mengenai dinamika pemerintahan daerah, diundangkan bersama dengan isu sentral reformasi, pemberantasan korupsi.

Dinamika Pemerintahan Daerah seiring dengan semangat reformasi pemerintahan Indonesia itu, sehingga Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999, yang lahir sebagai kebijakan reformasi diganti lagi melalui 2 (dua) Undang

Undang Pemerintahan Daerah berturut turut setelahnya, masing masing Undang Undang 32 Tahun 2004, diundangkan tanggal 15 Oktober 2004; Undang Undang Nomor 23 2014, diundangkan tanggal 2 Oktober 2014.

Dari silih bergantinya undang undang mengenai pemerintahan daerah, mengguratkan dinamika penyelenggaraan Pemerintahan Daerah seiring dengan dinamika sistem politik di Indonesia.

Tiga undang undang di era reformasi, antara tahun 1998 – 2014: diundangkan pada era 3 (tiga) Presiden, yaitu :

1. Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999, era Presiden BJ Habibie;
2. Undang Undang 32 Tahun 2004, era Megawati Soekarnoputeri; dan
3. Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014, era Susilo Bambang Yudhoyono.

Dinamika pemerintahan daerah di Indonesia itu, ditandai pula dengan kebijakan Presiden Soekarno setelah Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 yang menjadi titik tolak berlakunya kembali UUD 1945. Pada tanggal 17 Agustus 1959 Presiden Sukarno menjelaskan bagaimana pemerintahan akan dijalankan setelah berlakunya kembali UUD 1945. Pidato Presiden ini diberi nama Perincian Manifesto Politik (Manipol). Manipol ini kemudian ditetapkan oleh Presiden Sukarno, menjadi Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) melalui Penetapan Presiden No. 1 tahun 1960, dikuatkan lagi dengan Tap. MPRS No. 1 tahun 1960.

Namun kemudian hal ini tidak langgeng seiring dengan terjadinya peralihan kekuasaan pada tahun 1967. Sejarah mencatat, tindakan-tindakan kebijaksanaan yang dilakukan oleh MPRS dimasa Pra-G.30.S dibatalkan.

Sejarah mencatat bahwa konsistensi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah sangat kuat sebagai bagian dari pelaksanaan konstitusi dan politik kedaulatan

rakyat. Konstitusi *Indonesia* membagi Negara Kesatuan Republik Indonesia atas daerah besar dan kecil yang sifat pengaturannya melalui undang-undang. Wujud pengaturan tersebut, dikenal sebagai Daerah provinsi dan Daerah provinsi itu dibagi atas Daerah kabupaten dan kota. Daerah kabupaten/kota dibagi atas Kecamatan dan Kecamatan dibagi atas kelurahan dan/atau Desa. Daerah provinsi dan kabupaten/kota merupakan Daerah dan masing-masing mempunyai Pemerintahan Daerah. Daerah provinsi dan kabupaten/kota dibentuk dengan undang-undang.

Daerah provinsi selain berstatus sebagai Daerah juga merupakan Wilayah Administratif yang menjadi wilayah kerja bagi gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dan wilayah kerja bagi gubernur dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah provinsi. Daerah kabupaten/kota selain berstatus sebagai Daerah juga merupakan Wilayah Administratif yang menjadi wilayah kerja bagi bupati/wali kota dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah kabupaten/kota.

Mengenai urusan pemerintahan ditegaskan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kekuasaan Pemerintahan diuraikan dalam berbagai Urusan Pemerintahan. Dalam menyelenggarakan Urusan Pemerintahan, Presiden dibantu oleh menteri yang menyelenggarakan Urusan Pemerintahan tertentu. Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan di Daerah dilaksanakan berdasarkan asas Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan.

Pemerintah Pusat menetapkan kebijakan sebagai dasar dalam menyelenggarakan Urusan Pemerintahan. Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Daerah. Presiden memegang tanggung jawab akhir atas penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat

dan Daerah. Pembinaan dan pengawasan oleh Pemerintah Pusat terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Daerah provinsi dilaksanakan oleh menteri/kepala lembaga pemerintah nonkementerian. Pembinaan dan pengawasan oleh Pemerintah Pusat terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Daerah kabupaten/kota dilaksanakan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri.

Pemerintahan diklassifikasikan dalam pembagian urusan urusan, yakni:

1. Pemerintahan Absolut,

Urusan pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Urusan pemerintahan absolut meliputi:

- a. politik luar negeri;
- b. pertahanan;
- c. keamanan;
- d. yustisi;
- e. moneter dan fiskal nasional; dan
- f. agama.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut, Pemerintah Pusat:

- a. melaksanakan sendiri; atau
- b. melimpahkan wewenang kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas Dekonsentrasi.

2. Urusan Pemerintahan Konkuren,

Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.

Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi:

- a. Pendidikan;
- b. Kesehatan;
- c. Pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- e. Ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
- f. Sosial.

Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi:

- a. Tenaga Kerja;
- b. Pemberdayaan Perempuan Dan Pelindungan Anak;
- c. Pangan;
- d. Pertanahan;
- e. Lingkungan Hidup;
- f. Administrasi Kependudukan Dan Pencatatan Sipil;
- g. Pemberdayaan Masyarakat Dan Desa;
- h. Pengendalian Penduduk Dan Keluarga Berencana;
- i. Perhubungan;
- j. Komunikasi Dan Informatika;
- k. Koperasi, Usaha Kecil, Dan Menengah;
- l. Penanaman Modal;

- m. Kepemudaan Dan Olah Raga;
- n. Statistik;
- o. Persandian;
- p. Kebudayaan;
- q. Perpustakaan; Dan
- r. Kearsipan.

Urusan Pemerintahan Pilihan meliputi:

- a. Kelautan Dan Perikanan;
- b. Pariwisata;
- c. Pertanian;
- d. Kehutanan;
- e. Energi Dan Sumber Daya Mineral;
- f. Perdagangan;
- g. Perindustrian; Dan
- h. Transmigrasi.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.

Berdasarkan prinsip dimaksud kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat adalah:

- a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
- b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
- c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
- d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan/atau
- e. Urusan Pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.

Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi adalah:

- a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota;
- b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah kabupaten/kota;
- c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah kabupaten/kota; dan/atau
- d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Provinsi.

Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota adalah:

- a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota;
- b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah kabupaten/kota;
- c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau
- d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.

Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi. Urusan Pemerintahan bidang kehutanan yang berkaitan dengan pengelolaan taman hutan raya kabupaten/kota menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota.

Urusan Pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral yang berkaitan dengan pengelolaan minyak dan gas bumi menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan

Pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral yang berkaitan dengan pemanfaatan langsung panas bumi dalam Daerah kabupaten/kota menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota.

Daerah kabupaten/kota penghasil dan bukan penghasil mendapatkan bagi hasil dari penyelenggaraan Urusan Pemerintahan. Penentuan Daerah kabupaten/kota penghasil untuk penghitungan bagi hasil kelautan adalah hasil kelautan yang berada dalam batas wilayah 4 (empat) mil diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan. Dalam hal batas wilayah kabupaten/kota apabila kurang dari 4 (empat) mil, batas wilayahnya dibagi sama jarak atau diukur sesuai dengan prinsip garis tengah dari Daerah yang berbatasan.

Urusan pemerintahan konkuren yang tidak tercantum dalam Lampiran Undang-Undang ini menjadi kewenangan tiap tingkatan atau susunan pemerintahan yang penentuannya menggunakan prinsip dan kriteria pembagian urusan pemerintahan konkuren. Urusan pemerintahan konkuren ditetapkan dengan peraturan presiden. Perubahan terhadap pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota yang tidak berakibat terhadap pengalihan urusan pemerintahan konkuren pada tingkatan atau susunan pemerintahan yang lain ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

Perubahan sebagaimana dimaksud dapat dilakukan sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip dan kriteria pembagian urusan pemerintahan konkuren.

Pemerintah Pusat dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren berwenang untuk:

- a. Menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan; dan
- b. Melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

Norma, standar, prosedur, dan kriteria berupa ketentuan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sebagai pedoman dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan yang menjadi kewenangan Daerah.

Kewenangan Pemerintah Pusat dilaksanakan oleh kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian. Pelaksanaan kewenangan yang dilakukan oleh lembaga pemerintah nonkementerian harus dikoordinasikan dengan kementerian terkait.

Penetapan norma, standar, prosedur, dan kriteria dilakukan paling lama 2 tahun terhitung sejak peraturan pemerintah mengenai pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren diundangkan.

Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Daerah dalam menetapkan kebijakan Daerah wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Dalam hal kebijakan Daerah yang dibuat dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tidak mempedomani norma, standar, prosedur, dan kriteria, Pemerintah Pusat membatalkan kebijakan Daerah tersebut.

Apabila dalam jangka waktu 2 tahun Pemerintah Pusat belum menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria, penyelenggara Pemerintahan Daerah melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

Penyelenggara Pemerintahan Daerah memprioritaskan pelaksanaan Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Pelaksanaan Pelayanan Dasar pada Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar berpedoman pada standar pelayanan minimal yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat yang diatur dengan peraturan pemerintah.

Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat diselenggarakan:

- a. Sendiri oleh Pemerintah Pusat;
- b. Dengan cara melimpahkan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat atau kepada Instansi Vertikal yang ada di daerah berdasarkan asas Dekonsentrasi; atau
- c. Dengan cara menugasi daerah berdasarkan asas Tugas Pembantuan.

Instansi Vertikal dibentuk setelah mendapat persetujuan dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Pembentukan Instansi Vertikal untuk melaksanakan urusan pemerintahan absolut dan pembentukan Instansi Vertikal oleh kementerian yang nomenklaturnya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak memerlukan persetujuan dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Penugasan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah berdasarkan asas Tugas Pembantuan ditetapkan dengan peraturan menteri/kepala lembaga pemerintah nonkementerian setelah berkoordinasi dengan Menteri.

Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah provinsi diselenggarakan:

- a. Sendiri oleh Daerah provinsi;
- b. Dengan cara menugasi daerah kabupaten/kota berdasarkan asas Tugas Pembantuan; atau
- c. Dengan cara menugasi desa.

Penugasan oleh daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota berdasarkan asas Tugas Pembantuan kepada desa ditetapkan dengan peraturan gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota diselenggarakan

sendiri oleh D\daerah kabupaten/kota atau dapat ditugaskan sebagian pelaksanaannya kepada desa. Penugasan oleh daerah kabupaten/kota kepada desa ditetapkan dengan peraturan bupati/wali kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Daerah berhak menetapkan kebijakan daerah dalam melaksanakan Tugas Pembantuan. Kebijakan Daerah hanya terkait dengan pengaturan mengenai pelaksanaan Tugas Pembantuan di Daerahnya. Anggaran untuk melaksanakan Tugas Pembantuan disediakan oleh yang menugasi. Dokumen anggaran untuk melaksanakan Tugas Pembantuan disampaikan oleh kepala daerah penerima Tugas Pembantuan kepada DPRD bersamaan dengan penyampaian rancangan APBD dalam dokumen yang terpisah. Laporan pelaksanaan anggaran Tugas Pembantuan disampaikan oleh kepala daerah penerima Tugas Pembantuan kepada DPRD bersamaan dengan penyampaian laporan keuangan Pemerintah Daerah dalam dokumen yang terpisah.

Kementerian atau lembaga pemerintah nonkementerian bersama Pemerintah Daerah melakukan pemetaan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Pilihan yang diprioritaskan oleh setiap daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Hasil pemetaan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Pilihan ditetapkan dengan peraturan menteri setelah mendapatkan rekomendasi dari Menteri. Pemetaan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar dilakukan untuk menentukan intensitas Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar berdasarkan jumlah penduduk, besarnya APBD, dan luas wilayah. Pemetaan Urusan Pemerintahan Pilihan dilakukan untuk menentukan Daerah yang mempunyai Urusan Pemerintahan Pilihan berdasarkan potensi, proyeksi penyerapan tenaga kerja, dan pemanfaatan lahan.

Pemetaan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Pilihan, digunakan oleh Daerah dalam penetapan kelembagaan, perencanaan, dan penganggaran dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Pemetaan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Pilihan digunakan oleh kementerian atau lembaga pemerintah nonkementerian sebagai dasar untuk pembinaan kepada daerah dalam pelaksanaan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Pilihan secara nasional. Pemetaan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Pilihan serta pembinaan kepada daerah dikoordinasikan oleh Menteri.

3. Urusan Pemerintahan Umum

Urusan pemerintahan umum meliputi:

- a. Pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa;
- c. Pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas kemandirian lokal, regional, dan nasional;
- d. Penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. Koordinasi pelaksanaan tugas antarinstansi pemerintahan yang ada di wilayah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan

- prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f. Pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila; dan
 - g. Pelaksanaan semua Urusan Pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan daerah dan tidak dilaksanakan oleh Instansi Vertikal.

Urusan pemerintahan umum dilaksanakan oleh gubernur dan bupati/wali kota di wilayah kerja masing-masing. Gubernur dan bupati/wali kota dibantu oleh Instansi Vertikal. Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri dan bupati/wali kota bertanggung jawab kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Gubernur dan bupati/wali kota dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum dibiayai dari APBN. Bupati/wali kota dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum pada tingkat Kecamatan melimpahkan pelaksanaannya kepada camat.

Selanjutnya, perlu dipertegas kembali, dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa yang dimaksud dengan *Pemerintah Pusat* adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan

Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah. Urusan Pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat. Penyelenggara adalah unit kerja di Daerah yang menyelenggarakan pelayanan publik. Pelaksana adalah pejabat, pegawai negeri sipil atau petugas di dalam organisasi penyelenggara yang bertugas melaksanakan tindakan atau serangkaian tindakan pelayanan publik.

II. DESENTRALISASI PEMERINTAHAN

Pelaksanaan asas desentralisasi, selain sebagai konsekuensi sistem penyelenggaraan pemerintahan negara kesatuan agar efektif, juga bertujuan meningkatkan pelayanan untuk kesejahteraan. Dengan demikian, tidak dapat dipungkiri adanya aspek politik desentralisasi selain kesejahteraan yang tersimpul pada skenario keberagaman untuk ketaatan pada asas kesatuan.

Mengenai tujuan desentralisasi yang tetap dalam kerangka kesatuan negara dapat dikemukakan pendapat Maryanov sebagaimana dimaksud Bintoro Tjokroamidjojo (1991) mengenai kasus Indonesia sebagai berikut:

“The decentralization program in Indonesia is an approach to two significant problems: it is a method for spreading government to all parts of the country; it is a method of accommodating region differences, regional aspirations, and regional demands within the confines of the unitary state.”

Program desentralisasi di Indonesia adalah suatu pendekatan ke arah dua permasalahan penting, yaitu metode untuk penyebaran pemerintah ke[ada semua daerah, metode untuk mengakomodasi perbedaan regional, cita-cita regional, aspirasi regional dan kebutuhan regional dengan batasan dari negara kesatuan.

Berbagai perangkat-perangkat hubungan yang dapat digunakan memantapkan pelaksanaan desentralisasi dalam rangka otonomi daerah dalam tatanan Negara Kesatuan Republik Indonesia, salah satunya adalah kesatuan orientasi pada paradigma pembangunan nasional. Dasadari bahwa desentralisasi lebih mengesankan pada aspek-aspek pelaksanaan pemerintah di daerah. Namun dalam hal ini, inti dari pemerintahan aktivitas dan fungsi-fungsi yang harus dilakukan oleh suatu pemerintahan, mengingat tugas-tugas

pokok pemerintahan menurut Riyas Rasyid (1997) meliputi, menjaga keamanan negara, memelihara ketertiban, menjamin keadilan, melakukan pekerjaan umum, meningkatkan kesejahteraan sosial, menerapkan kebijakan ekonomi, memelihara sumber daya alam dan lingkungan hidup.

Selain tugas-tugas pemerintah sebagaimana disebutkan di atas, Widjajono Partowidagdo (2004) membagi tugas pemerintah dalam tiga kelompok besar, lalu setiap kelompok terinci beberapa tugas yang harus dilakukan oleh pemerintah, termasuk di dalamnya melaksanakan desentralisasi. Tugas-tugas pokok tersebut dapat diamati sebagai berikut:

- a. Melakukan proses politik yang baik, menerapkan keadilan, menyelenggarakan demokrasi, menyelenggarakan pemerintahan, melaksanakam desentralisasi, menyelenggarakan hubungan luar negeri,
- b. Mengatur perekonomian: meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan memenuhi kebutuhan barang public (alokasi), menangani inflasi dan pengangguran (stabilisasi), melaksanakan keadilan sosial (distribusi),
- c. Meningkatkan kualitas kehidupan: kesejahteraan sosial, kesehatan, keamanan, pengetahuan, lingkungan, HAM, pemerintahan, teknologi, moral wanita dan pemuda serta olahraga.

Bambang Yudoyono (2003), menilai bahwa sistem pemerintahan daerah di Indonesia pasca Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus, telah mengalami proses perkembangan yang cukup panjang. Ketika suatu masyarakat bangsa memproklamasikan berdirinya suatu negara, langkah yang dilakukan kemudian adalah membentuk pemerintah untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan sehari hari. Pemerintah yang dibentuk ini merupakan personifikasi dari negara, yang agar didalam melaksanakan tugas-tugasnya tidak disalahgunakan maka disusunlah rambu-rambu dalam bentuk Undang-Undang Dasar Negara. Undang-Undang ini mengatur

bentuk negara , sistem pemerintahan negara, kelembagaan negara hubungan negara dan warganya/ penduduk/ warga masyarakat, dan sebagainya.

Bagi Indonesia bentuk negara yang telah disepakati adalah Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan didalam rangka pembagian kekuasaan Negara (secara vertikal) dibentuk daerah-daerah yang bersifat otonom dengan bentuk dan susunan pemerintahannya diatur kemudian dalam Undang undang. Dengan demikian terdapat Pemerintahan Pusat disatu sisi dan Pemerintahan Daerah disisi yang lainnya yang hubungan diantara keduanya dibingkai dalam sistem negara kesatuan. Pemerintah Pusat menyelenggarakan pemerintahan nasional dan Pemerintah Daerah menyelenggarakan pemerintahan daerah. Dalam hubungan inilah pemerintah perlu melaksanakan pembagia kekuasaan kepada Pemerintah Daerah yang dikenal dengan istilah Desentralisasi yang dibentuk dan kadarnya tampak dari ketentuan ketentuan di dalam Undang-undang yang mengaturnya.

Pipin Syarifin, Dedah Jubaedah, dalam bukunya Pemerintahan Daerah di Indonesia (2006), mengemukakan bahwa secara teoritik, kemampuan pemerintah antara lain terbentuk melalui penerapan asas desentralisasi, yaitu adanya pelimpahan wewenang dari tingkat atas organisasi kepada tingkat bawahnya secara hirarkis (Ryass Rasyid, 1997). Melalui pelimpahan wewenang itulah pemerintah pada tingkat bawah diberi kesempatan untuk mengambil inisiatif dan mengembangkan kreatifitas, mencari solusi terbaik atas setiap masalah yang dhadapi dalam pelaksanaan tugas sehari-hari. Selain itu, desentralisasi juga dapat dipahami sebagai penyerahan wewenang politik dan perundang-undangan untuk perencanaan, pengambilan keputusan dan manajemen pemerintahan dari pemerintah (pusat) kepada unit-unit sub nasional (daerah/wilayah) administrasi Negara atau kepada kelompok- kelompok fungsional atau organisasi non pemerintahan/ swasta (Rondinelli, 1998). Ada beberapa

alasan mengapa pemerintah perlu melaksanakan desentralisasi kekuasaan kepada pemerintah daerah. Alasan-alasan ini didasarkan pada kondisi ideal yang diinginkan, sekaligus memberikan landasan filosofis bagi penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai sistem pemerintahan yang dianut oleh Negara. Mengenai alasan-alasan ini, Joseph Riwo Kaho (1991) menyatakan sebagai berikut :

Dilihat dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan (game theory), desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani.

- a. Dalam bidang politik, penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan serta melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi.
- b. Dari sudut teknis organisatoris pemerintahan, alasan mengadakan pemerintahan daerah (desentralisasi) adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan suatu pemerintahan yang efisien .apa yang dianggap lebih utama untuk diurus oleh pemerintah setempat, pengurusnya diserahkan kepada daerah.
- c. Dari sudut kultural, desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya ditumpukkan kepada kekhususan suatu daerah, seperti geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan atau latar belakang sejarahnya.
- d. Dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintahan daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut.

Melalui desentralisasi tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan akan dapat memperoleh manfaat sebagai berikut:

- 1) Efisiensi dan efektifitas pelaksanaan tugas pemerintahan.
 - a. Efisiensi, melalui pendelegasian wewenang dan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan, Pemerintah tidak mesti selalu terlibat langsung sebagaimana didalam tugas-tugas yang terlalu sentralistik. Penghematan pembiayaan akan dapat dilakukan bilamana Pemerintah Pusat tidak mesti selalu melaksanakan tugas di daerah. Akan tetapi, efisiensi pelaksanaan tugas pemerintahan ini pun hanya dapat tercapai apabila telah diperoleh konsep-konsep strategis, baik dipusat maupun di daerah terutama yang menyangkut hal-hal yang tidak terlalu dominan urgensinya dalam pemerintahan dan pembangunan.
 - b. Efektifitas, dengan desentralisasi ujung tombak pemerintahan yaitu aparat-aparat di daerah akan lebih cepat mengetahui situasi dan masalah serta mencari jawaban bagi pemecahannya. Hal ini tentu harus dibarengi dengan penerapan manajemen partisipasi (*participatory management*), yaitu selalu melibatkan aparat tersebut dalam pemecahan masalah.

2) Memungkinkan melakukan inovasi

Dengan diberikannya kepercayaan kepada Pemerintah Daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri, secara tidak langsung akan mendorong mereka untuk menggali potensi-potensi baru yang dapat mendukung pelaksanaan urusan pemerintahan dan pembangunan sehari-hari terutama dari sisi ekonomis serta penciptaan metode pelayanan yang dapat memuaskan masyarakat sebagai pembayar pajak atas jasa pelayanan yang disediakan oleh pemerintah daerah.

3) Meningkatkan motivasi moral, komitmen, dan produktivitas

Melalui desentralisasi, aparat Pemerintah Daerah diharapkan akan meningkatkan kesadaran moral untuk memelihara kepercayaan yang diberikan oleh Pemerintah

Pusat, kemudian akan timbul suatu komitmen dalam diri mereka bagaimana melaksanakan urusan pemerintahan yang telah dipercayakan kepada mereka, serta bagaimana menunjukkan hasil-hasil pelaksanaan urusan melalui tingkat produktivitas yang mereka miliki.

Seluruh sisi positif dari konsep desentralisasi di atas tentu akan menjadi retopia belaka apabila tidak didukung oleh perencanaan strategi yang matang, serius dan berkesinambungan serta konsistensi dalam pelaksanaannya. Maka karena itu, kajian dan evaluasi secara terus menerus harus dilakukan, agar esensi sisi positif tersebut dapat terjaga dalam pengaturan maupun praktiknya. Dari batasan teoritik itu, dalam pembagian kekuasaan negara itu pemerintah harus menetapkan pilihan kebijakan terhadap bentuk desentralisasi yang akan digunakan dalam pelaksanaan otonomi daerah untuk dituangkan kedalam Undang-undang. Dengan demikian, pilihan kebijakan sangat tergantung dari konfigurasi politik pada saat undang-undang itu disusun, dan kepentingan-kepentingan politik yang menyertainya. Hal ini memungkinkan terjadinya perubahan terhadap substansi undang-undang tentang pemerintah daerah.

Jadi desentralisasi dan otonomi daerah dalam sistem pemerintahan daerah sebagai pilhan kebijakan dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia selalu menarik untuk diamati. Sebab kehadirannya tidak pernah terlepas dari konfigurasi politik pada masanya, yang diwarnai oleh berbagai kepentingan dari rezim yang berkuasa. Dulu ia pernah bercorak dan berkadar sangat rendah kemudian melonjak menjadi sangat tinggi. Namun demikian, betapa pun tingginya kadar desentralisasi yang diberikan, tidak dapat diartikan adanya kebebasan penuh secara absolute dari suatu daerah untuk menjalankan hak dan fungsi otonomi menurut sekehendaknya tanpa mempertimbangkan kepentingan daerah lain dan kepentingan nasional secara keseluruhan.

Asas desentralisasi, istilah desentralisasi berasal dari

bahasa latin “*de*” berarti lepas dan “*centrum*” artinya pusat. Desentralisasi merupakan lawan kata dari sentralisasi sebab kata “*de*” maksudnya menolak kata sebelumnya. Berdasarkan asal perkataannya, desentralisasi ialah melepaskan dari pusat (Koesoemahatinadja, 1979). Menurut Joeniarto, asas desentralisasi adalah asas yang bermaksud memberikan wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangga sendiri, yang biasanya disebut swatantra atau otonomi.

Amrah Muslimin (1986), berpendapat bahwa desentralisasi berarti pelimpahan kewenangan-kewenangan oleh pemerintah pusat pada badan-badan otonom (swatantra) yang berada di daerah-daerah dalam suatu negara kesatuan dengan asas desentralisasi, terdapat daerah yang pemerintah daerahnya diberi wewenang mengatur rumah tangganya sendiri, itu bisa disebut “swatantra” atau “otonomi” (Solly Lubis M, 1982”)

Inti desentralisasi pemerintahan daerah bahwa Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD. Dengan demikian, pemerintah provinsi, kabupaten dan kota dapat mengatur dan mengurus sendiri pemerintahannya menurut asas otonomi dan tugas pembantuan . Hal ini sesuai dengan ketentuan pasal 18 ayat (2) UUD 1945 dan pasal 19 ayat (2) UU No.32 Tahun 2004

Prototipe Desentralisasi Pemerintahan dalam Konsep Politik.

Faktor faktor atau unsur unsur prototipe Desentralisasi Pemerintahan Indonesia, perlu dicermati pada :

- a. Pasal 1 ayat (1) “Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik”
- b. Pasal 4 ayat (1) “Presiden memegang kekuasaan pemerintahan”
- c. Pasal 25A “ Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah

sebuah Negara kepulauan berciri Nusantara dengan wilayah yang batas batas dan hak haknya ditetapkan dengan undang undang”

- d. Sebagai Negara kesatuan, maka tidak ada Negara dalam wilayah Negara Indonesia. Bentuk negaranya adalah Republik dipimpin seorang Presiden yang memegang kekuasaan pemerintahan.
- e. Indonesia adalah Negara Kepulauan, terdiri dari pulau pulau dimana perairan yang ada diantaranya adalah bagian dari wilayah Negara sehingga geografi Indonesia adalah gugusan pulau pulau dengan penduduk yang plural, majemuk sebagai bangsa Indonesia yang mendiami seluruh wilayah Indonesia dengan semboyan Bhineka Tunggal Ika berdasarkan Dasar Negara Pancasila dan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai konstitusi atau hukum dasar.
- f. Indonesia sebagai Negara Kepulauan (*archipelagic state*) diakui secara International setelah ditetapkannya Konvensi PBB tentang hukum laut atau “*United Nation’s Convention on the Law of The Sea (Unclos)*” dalam Konprensi Ketiga PBB di Montegobay, Jamaica 10 desember 1982.
- g. Pengalaman sejarah, gejolak politik dengan berbagai dimensi yang meliputi penerapan desentralisasi pemerintahan sejak merdeka hingga sekarang, dapat menjadi faktor pembentukan karateristik desentralisasi Indonesia.
- h. Semangat dan tantangan penerapan pemerintahan daerah sesuai konstitusi memberi pengaruh keserasian dan kematangan yang membentuk fakta menjadi faktor mengenali prototipe desentralisasi pemerintahan Indonesia.

Seluruh kondisi objektif dan yang *inheren* dengan desentralisasi pemerintahan Indonesia, itulah “prototipe desentralisasi pemerintahan Indonesia”.

III. OTONOMI DAERAH

1. Efektifitas Otonomi Daerah

Khairul Muluk (2007), mengingatkan mengenai kebijakan desentralisasi yang kemudian melahurkan pemerintahan daerah yang memiliki *political variety* untuk menyalurkan *local voice dan local choice*. Bahwa desentralisasi dimaksudkan sebagai instrument yang mampu mengakomodasi aspirasi masyarakat yang tergolong majemuk dengan kondisi dan potensi yang beragam pula, sehingga ,perlu diwaspadai bersama kemungkinan dampak negatif desentralisasi yang tak terkendali seperti munculnya republik kecil, raja kecil, dan KKN sebagai akibat lemahnya kontrol pusat terhadap daerah. Jika dampak negatif terjadi, bukannya kemaslahatan yang diperoleh namun kemudharatan kolektif yang dinikmati.

Selanjutnya penulis ini menandaskan bahwa desentralisasi tidak berarti menanggalkan sentralisasi karena pada dasarnya desentralisasi dan sentralisasi berada dalam satu garis kontinum. Desentralisasi dan sentralisasi pada dasarnya tidak saling meniadakan namun saling melengkapi sebagai suatu konfigurasi yang bermanfaat dalam pencapaian tujuan-tujuan pemerintahan. Oleh karena itu, dapat dipahami bahwa penerapan desentralisasi secara tepat dalam pengertiannya yang luas mampu memenuhi prinsip pemerintahan yang efisien dan demokratis secara sekaligus. Desentralisasi dalam pengertian luas tersebut meliputi devolusi dekonsentrasi delegasi dan privatisasi sebagai mana yang di introdupsikan oleh *World Bank*.

Inu Kencana Syafie, (2002) mengemukakan bahwa bagaimanapun kecilnya suatu negara, negara tersebut tetap akan membagi-bagikan pemerintahan menjadi sistem yang lebih

kecil (Pemerintahan Daerah) untuk memudahkan pelimpahan tugas dan wewenang. Namun demikian, pemerintah pusat juga tidak urung merasa curiga terhadap timbulnya separatisme dari hasil pemberian otonomi daerah ini.

Inu kembali mengingat bahwa desentralisasi adalah lawan kata dari sentralisasi, karena pemakaian kata “*de*” dimaksudkan untuk menolak kata sebelumnya. Jadi Desentralisasi adalah penyerahan segala urusan, baik urusan pengaturan dalam arti pembuatan peraturan perundang undangan, maupun penyelenggaraan pemerintah itu sendiri, dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah, untuk selanjutnya menjadi urusan rumah tangga pemerintah daerah tersebut.

Selama Orde Baru menurutnya daerah provinsi dan daerah kabupaten gubernur dirangkap oleh pejabat pemerintah pusat sehingga dikenal sebagai Gubernur Kepala Daerah Tingkat I, sedangkan untuk bupati sesuai dengan kebutuhan dapat berbentuk Bupati Kepala Daerah Tingkat II atau Walikota. Hal ini dilakukan untuk mencegah pemberian otonomi yang seluas-luasnya sebagaimana yang diberikan Negara Liberia. Padahal dilain sisi desentralisasi ini dimaksudkan untuk adanya pendemokrasian di daerah. Oleh karena itu, di daerah-daerah diadakan pula yang namanya Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) baik di provinsi maupun di kabupaten. Perwujudan laporan pertanggungjawaban bupati atau gubernur kepada DPRD masing masing, sebenarnya adalah pula perwujudan demokrasi di daerah.

Satu hal yang senantiasa tidak bisa dipisahkan dengan desentralisasi, sebagaimana telah disinggung pada bagian lain buku ini, seperti pula yang diurai pada berbagai literatur, adalah hubungan desentralisasi dengan otonomi daerah.

Suara Pembaharuan (2002) menggaris bawahi bahwa Otonomi Daerah merupakan fenomena politik yang sangat dibutuhkan dalam era globalisasi, demokratisasi, terlebih-lebih menjelang era perdagangan bebas. Menjelang perdagangan

bebas yang akan dimulai pada tahun 2020, bangsa dan negara kita membutuhkan manusia manusia bermental pembangunan yang kreatif.

Otonomi Daerah merupakan bagian dari sistem politik yang senantiasa diharapkan dapat memberikan peluang bagi warga negara untuk lebih mampu mengembangkan daya kreativitas . Dengan demikian, otonomi daerah merupakan kebutuhan dalam era globalisasi tanpa otonomi daerah masyarakat akan mengalami kesulitan menempatkan diri sejajar dengan manusia lainnya di berbagai negara pada saat perdagangan bebas itu berlaku.

Pengertian otonomi secara umum yakni ada kewenangan yang melekat pada suatu organisasi atau unit organisasi, untuk mengembangkan fungsi-fungsi tertentu. Dalam konteks pemerintahan, otonomi biasanya dilihat dari tiga dimensi. Pertama, otonomi negara dalam berhubungan dengan kekuatan-kekuatan yang ada didalam masyarakat (terutama masyarakat ekonomi dan partai politik). Kedua, otonomi pemerintahan daerah dalam hubungan dengan pemerintahan pusat. Ketiga, otonomi unit-unit bawahan dalam organisasi pemerintahan dalam hubungan dengan unit yang lebih tinggi. Dalam ketiga dimensi tersebut terkandung suatu muatan nilai pokok, yaitu adanya keleluasan untuk berprakarsa dan berkreasi , implikasi dari adanya otonomi daerah adalah tumbuhnya suasana kompetisi yang sehat untuk mengejar kemajuan bersama.

Berdasarkan dari pemahaman ini kiranya jelas bahwa jika pemberian otonomi daerah yang lebih besar kepada daerah akan diwujudkan, perlu pada saat yang sama disiapkan program pengembangan sumber daya aparatur. Agar mereka yang akan menerima tambahan kewenangan dan urusan yang lebih banyak itu, memiliki kemampuan yang cukup. Tanpa itu, akan terjadi kesenjangan anatara kewenangan yang ada dan kemampuan yang mengembangkannya dalam upaya mencapai tujuan akhir otonomi, yaitu kesejahteraan dan

kemajuan bersama .

Secara prinsipil, kewenangan otonomi yang diberikan kepada sesuatu pemerintahan daerah, dimaksudkan untuk memaksimalkan penyelenggaraan fungsi-fungsi pokok pemerintahan yang mencakup peayanan (*sevice*), pemberdayaan (*empowerment*) dan pembangunan (*development*). Dalam fungsi pelayanan terkandung tujuan untuk menciptakan keadilan dalam masyarakat. Artinya bahwa siapapun dalam masyarakat itu harus mendapatkan perlakuan yang sama, tidak memandang apakah dia kaya atau rakyat biasa, harus mendapatkan perlakuan yang sama. Dalam fungsi pemberdayaan terkandung untuk menciptakan masyarakat mandiri, dan dalam fungsi pembangunan terkandung tujuan untuk menciptakan kesejahteraan rakyat.

Otonomi Daerah, sebagaimana yang telah diuraikan pada penjelasan sebelumnya, bahwa desentralisasi adalah penyerahan sebagian urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk seterusnya menjadi urusan rumah tangga daerah. Sebagai implementasi lalu diadakan otonomi daerah baik pada provinsi maupun kabupaten. Otonomi Daerah itu sendiri berarti hak, wewenang, dan kewajiban suatu pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri. Fungsi mengatur diberikan pada aparat legislatif yaitu DPRD. Itulah sebabnya DPRD pada masing masing daerah dapat membuat Peraturan Daerah (Perda) masing masing ketentuan yang berlaku. Sedangkan fungsi mengurus diserahkan kepada eksekutif daerah yaitu Kepala Daerah dan Dinas Otonomnya.

2. Sistem Otonomi Daerah

Deddy Supriady Bratakusumah, Ph.D dan Dadang Solihin, MA. (Agustus 2004) menguraikan mengenai sistem otonomi daerah secara detail, baik bentuk maupun fungsi dan hal hal mengenai strategi atau tujuannya. Hal hal tersebut

antara lain sebagai berikut:

a. Otonomi Formil

Pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab antara pusat dan daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu tidak ditetapkan secara rinci. Sehingga urusan pemerintah pusat dan daerah tidak di bedakan. Secara teoritik sistem ini memberikan keleluasaan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri.

b. Otonomi Materil

Dalam sistem rumah tangga materil ini ada pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab yang rinci antara pusat dan daerah. Urusan pemerintahan yang masuk dalam sistem rumah tangga daerah diatur secara rinci. Sistem ini berpangkal pada pemikiran bahwa urusan-urusan pemerintahan itu dapat dipilah-pilah dalam satuan pemerintahan.

c. Otonomi Riil

Dalam sistem ini penyerahan urusan atau tugas dan kewenangan daerah didasarkan pada faktor yang nyata atau riil, sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan yang nyata dari daerah maupun pemerintah pusat serta pertumbuhan kehidupan masyarakat yang terjadi.

Eksistensi Pemerintahan Daerah telah menjadi media pendidikan politik bagi masyarakat di tingkat lokal dan keberhasilan tersebut secara agregat akan menyumbang kepada pendidikan politik secara nasional sebagai landasan untuk mempercepat terbentuknya masyarakat madani (*civil society*).

Dalam kurun waktu kurang lebih 8 tahun diberlakukannya konsep otonomi daerah dan kurang lebih 10 tahun reformasi digulirkan, perkembangan demokrasi sebagai akibat dari kedua “tonggak sejarah” tersebut belum diimbangi dengan pertumbuhan kesejahteraan yang menggembirakan. Hal ini

menunjukkan bahwa ada elemen-elemen dalam manajemen pemerintahan daerah yang perlu mendapat perhatian dan menjadi *concern* bagi pemerintah sejalan dengan tugas dan fungsi yakni melakukan pembinaan dan fasilitasi.

Sedikitnya terdapat 7 elemen dasar yang membangun entitas pemerintahan daerah, yaitu:

- a. Urusan pemerintahan;
- b. Kelembagaan;
- c. Personil
- d. Keuangan daerah,;
- e. Perwakilan daerah;
- f. Pelayanan publik; dan
- g. Pengawasan.

3. *Grand Design* Otonomi Daerah

Irfansiyakusa,2012 mengurai mengenai Grand Design Otonomi Daerah dan mengemukakan maksud dan tujuannya yaitu agar Pemerintah Daerah mampu melaksanakan otonominya secara optimal yaitu sebagai instrumen demokrasi dan instrumen untuk menciptakan kesejahteraan ditingkat lokal. Sengaja dikemukakan di sini untuk menjadi bahan atau acuan bagi efektivitas pelaksanaan atau penerapan otonomi daerah sesuai skala, waktu dan kondisi setempat.

Adapun mengenai cakupan area program/kegiatan menurut Irfansiyakusa adalah penataan terhadap elemen-elemen dasar yang membentuk Pemerintahan daerah, yaitu:

- a. Penataan Urusan Pemerintahan (*function*)
- b. Penataan kelembagaan (*institution*)
- c. Penataan Personil (*personel*)
- d. Penataan Keuangan daerah (*local finance*)
- e. Penataan Perwakilan (*representation*)
- f. Penataan Pelayanan Publik (*public services*)
- g. Penataan Pengawasan (*control/supervision*) .

Grand Design Otonomi adalah serangkaian kegiatan/langkah-langkah yang terkait dengan pelaksanaan ketujuh elemen dasar yang membentuk pemerintahan daerah bertujuan untuk:

- a. Menyusun rencana penataan urusan pemerintahan yang akan dilakukan oleh Pemerintahan Daerah;
- b. Menyusun rencana penataan kelembagaan untuk mewadahi urusan pemerintahan;
- c. Menyusun rencana penataan kepegawaian daerah yang melaksanakan urusan pemerintahan daerah;
- d. Menyusun rencana penataan keuangan daerah untuk membiayai urusan pemerintahan yang akan dilaksanakan oleh Pemerintahan daerah;
- e. Menyusun penataan hubungan kemitraan antara eksekutif dan legislatif daerah yang bertanggung jawab atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah
- f. Menyusun rencana penataan pelayanan publik sebagai output atau hasil akhir yang dihasilkan oleh Pemerintah daerah;
- g. Menyusun rencana penataan pembiasaan dan pengawasan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah.

Penataan dilakukan secara sistemik, dengan langkah-langkah sebagai berikut:

1. Menyusun target ideal yang hendak dicapai dalam penataan setiap elemen dasar tersebut dalam koridor peraturan perundang-undangan;
2. Memotret kondisi senyatanya dari setiap elemen dasar tersebut. Dalam identifikasi kondisi existing tersebut akan nampak masalah-masalah apa yang terjadi dari setiap elemen dasar tersebut yang menjadi hambatan untuk mencapai target yang ingin dicapai dalam penataannya
3. Mengidentifikasi gap yang ada antara target yang ingin dicapai dalam penataan elemen dasar tersebut

dibandingkan dengan kondisi riil yang ada saat ini.

1) Penataan Urusan Pemerintahan (*function*)

Dalam koridor otonomi luas terdapat 31 sektor pemerintahan yang merupakan urusan pemerintahan yang didesentralisasikan ke daerah baik yang terkait dengan urusan yang bersifat wajib untuk menyelenggarakan pelayanan dasar maupun urusan yang bersifat pilihan untuk menyelenggarakan pengembangan sektor unggulan.

Rencana Kegiatan

- a) Analisis Kebutuhan (*need assessment*) atas pelayanan dasar dan sektor unggulan yang dibutuhkan masyarakat di daerah.
- b) *Workshop* Nasional.
- c) Membuat contoh Perda Analisis Kebutuhan.
- d) Evaluasi terhadap tingkat kemajuan terhadap pelaksanaan *Grand Design* Otonomi Daerah.

Keluaran :

- a) Hasil analisis akan menentukan pelayanan-pelayanan publik apa saja yang menjadi prioritas daerah yang bersangkutan (penentuan pelayanan dasar dapat dilakukan melalui survey langsung ke masyarakat)
- b) Teridentifikasi pelayanan-pelayanan dasar mana saja yang dibutuhkan masyarakat.
- c) Teridentifikasi urusan wajib mana saja yang menjadi prioritas daerah.
- d) Teridentifikasi sektor unggulan (pilihan)
- e) Teridentifikasi pelayanan dasar dan sektor unggulan (yang prioritas) yang dituangkan dalam Perda tentang Urusan Pemerintahan Daerah.

Target yang ingin dicapai

- a) Adanya kejelasan urusan pemerintahan yang didentralisasikan ke daerah;
- b) Adanya pembagian urusan pemerintahan yang jelas dan

tegas dalam setiap strata Pemerintahan: Pusat, Provinsi, Kabupaten/Kota;

- c) Adanya hubungan yang jelas antar tingkatan strata pemerintahan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang di desentralisasikan.

2) Penataan kelembagaan (*institution*)

Elemen dasar yang kedua dari Pemerintahan daerah adalah kelembagaan. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah memerlukan kelembagaan yang mewadahnya. Dua kelembagaan tersebut adalah kelembagaan untuk pejabat politik (kepala daerah) dan DPRD dan kelembagaan untuk pejabat karir yang terdiri dari perangkat daerah (dinas, badan, kantor dan sekretariat, kecamatan, kelurahan dll).

Rencana Kegiatan

- a. Menyusun kelembagaan daerah berbasis pada urusan pemerintahan yang diprioritaskan pelaksanaannya (urusan wajib dan pilihan).
- b. *Workshop* Nasional Penyusunan mekanisme supervisi dan fasilitasi kelembagaan dari Gubernur kepada Kabupaten/Kota dan Pusat kepada Provinsi
- c. *Workshop* Nasional
- d. Evaluasi

Keluaran:

- a. Lembaga daerah yang dibentuk benar-benar untuk mengakomodasi pelayanan dasar dan potensi unggulan yang dilaksanakan di daerah;
- b. Tersusunnya mekanisme supervisi dan fasilitasi kelembagaan dari gubernur kepada Bupati/Kota dan Pusat kepada Provinsi.
- c. Terselenggarakannya beberapa kegiatan *workshop* nasional

Target yang ingin dicapai

- a. Tersusunnya kelembagaan daerah yang tepat sesuai dengan urusan pemerintahan yang dilaksanakan;
- b. Kelembagaan yang mampu mengakomodasikan perubahan strategis yang terjadi;
- c. Kelembagaan yang lebih berpotensi pada pelayanan publik;
- d. Adanya kejelasan posisi dan hubungan antara jabatan politis (KDH/DPRD) dengan jabatan karir (PNS)

3) Penataan Personil (*personel*)

Elemen dasar yang ketiga yang membentuk Pemerintahan Daerah adalah adanya personil yang menggerakkan kelembagaan daerah untuk menjalankan urusan pemerintahan yang merupakan kewenangan otonomi yang menjadi domain daerah.

Rencana Kegiatan

- a. Penyusunan PP Kepegawaian.
- b. *Workshop* Nasional.
- c. Fasilitasi daerah agar mampu menyusun perencanaan induk (*manpower planing*), perencanaan karir (*career planing*) dan pengembangan karir (*career development*).
- d. Penyusunan kebijakan tentang Standar Kompetensi, *Career Planning*, *Career Development* dan *Training*, Sistem Penilaian dan Sistem Mutasi PNS Daerah serta sistem imbalan yang kompetitif.
- e. *Workshop* Nasional.
- f. Penyusunan strategi rasionalisasi PNS dikaitkan dengan ratio PNS terhadap jumlah penduduk yang dilayani, termasuk strategi minus growth bagi daerah yang kelebihan PNS.
- g. Penyusunan strategi penyaluran PNS ke jabatan-jabatan fungsional untuk mengurangi tekanan pada jabatan structural.

- h. Penyusunan strategi netralisasi PNS dari patronasi dan kooptasi politis dan pro profesionalisme.
- i. Penyusunan strategi meningkatkan peran Sekda sebagai *Top Career Service*.
- j. Penyusunan strategi supervisi dan fasilitasi kepegawaian dari Pusat ke Provinsi dan Gubernur ke Kab/Kota.
- k. Evaluasi kegiatan.

Keluaran:

- a. Teridentifikasi jumlah dan kualifikasi personel riil yang dibutuhkan.
- b. Pemda menetapkan Perda tentang Persyaratan untuk menduduki jabatan dalam Struktur Organisasi Pemerintahan Daerah.
- c. Teridentifikasi kompetensi yang dibutuhkan untuk suatu jabatan
- d. Tersusunnya panduan perencanaan induk yang akan memotivasi serta meningkatkan kreativitas dan daya inovasi PNS.
- e. Teridentifikasi kompetensi apa yang perlu ditingkatkan melalui pelatihan.
- f. Terselenggarakannya beberapa *Workshop* Nasional

Target yang ingin dicapai

- a. Pemda mempunyai personil dalam jumlah dan kualifikasi yang sesuai dengan urusan pemerintahan yang dilaksanakan.
- b. Tersusunnya standar kompetensi yang jelas untuk menduduki suatu jabatan disamping pemenuhan persyaratan administratif.
- c. Tersusunnya manpower planning, career planning dan career development yang jelas dikaitkan dengan visi dan misi yang ingin dicapai Pemda.
- d. Adanya kejelasan posisi dan peran sekda sebagai *Top Career Service*.

- e. Tersusunnya mekanisme mutasi PNS baik horizontal maupun vertikal untuk mendukung peran PNS sebagai perekat nasional.

4) Penataan Keuangan daerah (*local finance*)

Elemen dasar keempat yang membentuk Pemerintahan Daerah adalah keuangan daerah. Keuangan daerah adalah sebagai konsekuensi dari adanya urusan pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah (*money follow function*)

Rencana Kegiatan

- a. Penyusunan menyusun RPJMD dengan skala prioritas yang jelas untuk menciptakan pelayanan publik dan proses demokrasi.
- b. Penyusunan strategi penjabaran RPJMD kedalam APBD yang memuat skala prioritas daerah setiap tahunnya.
- c. Penyusunan strategi penyesuaian dana dekonsentrasi untuk pembiayaan urusan dekonsentrasi khususnya untuk mendukung peran fasilitasi dari Gubernur sebagai wakil Pusat.
- d. Training peningkatan kemampuan keterampilan PNS daerah yang menangani keuangan daerah terutama dalam penyusunan anggaran, penghitungan aset dan pemahaman terhadap akuntansi berbasis Standard Akuntansi Pemerintahan (SAP).
- e. Evaluasi kegiatan.

Keluaran:

PNS yang mempunyai kemampuan dalam hal menangani keuangan daerah yang berbasis SAP baik dalam melakukan penyusunan anggaran kinerja maupun dalam menyusun laporan keuangan daerah.

Target yang ingin dicapai

- a. Pemda mempunyai sumber-sumber keuangan yang memadai untuk membiayai urusan pemerintahan yang dilaksanakan.

- b. Pemda mampu mengelola keuangan daerah; penerimaan, pengeluaran dan pembiayaan secara fektif, efisien, dan akuntabel dengan berbasis kinerja.
- c. Pemda dapat mengurangi *overhead cost* dan mengalokasikan lebih banyak untuk pelayanan publik.
- d. Sinerji dana dekonsentrasi dengan dana APBD.

5) Penataan Perwakilan Daerah (*representation*)

Elemen dasar kelima yang membentuk Pemerintahan Daerah adalah perwakilan daerah. Dalam elemen ini mengandung berbagai dimensi yang bersinggungan dengan hak-hak dan kewajiban masyarakat. Termasuk didalamnya adalah bagaimana hubungan DPRD dengan Kepala Daerah; bagaimana hubungan keduanya dengan masyarakat yang memberikan mandat kepada mereka dalam upaya artikulasi dan agregasi kepentingan, dll.

Rencana Kegiatan

- a. Penyusunan strategi peningkatan kemampuan DPRD dan KDH dalam memahami peraturan perundang-undangan terkait OTDA.
- b. *Training/workshop* peraturan perundang-undangan yang terkait dengan otonomi daerah atau sistem pemerintahan bagi anggota DPRD.
- c. Penyusunan strategi peningkatan peran DPRD dalam melaksanakan fungsi legislasi, kontrol dan anggaran.
- d. Penyusunan panduan penerapan hak interpelasi dan hak angket bagi anggota DPRD.
- e. Penyusunan strategi peningkatan hubungan DPRD dengan konstituen.
- f. Penyusunan strategi peningkatan hubungan DPRD dengan KDH untuk menciptakan *checks and balances* dan dalam membangun *civil society*.
- g. Penyusunan strategi KDH dalam mengembangkan perekonomian daerah.

- h. Penyusunan strategi peningkatan peran KDH dalam menjalankan fungsi eksekutif.
- i. Penyusunan evaluasi Pilkada berdasarkan inventarisasi permasalahan yang muncul selama Pilkada.
- j. *Workshop* Hasil evaluasi Pilkada.
- k. Fasilitasi hubungan KDH dan DPRD (pejabat politik) dengan PNS (pejabat karir).
- l. Evaluasi kegiatan.

Keluaran:

- a. Tersusunnya strategi peningkatan kemampuan DPRD dan KDH dalam memahami peraturan perundangan terkait OTDA.
- b. Terselenggaranya *workshop* terhadap peraturan perundangan terkait OTD.
- c. Tersusunnya strategi peningkatan peran DPRD dalam melaksanakan fungsi legislasi, kontrol dan anggaran.
- d. Tersusunnya buku panduan konsultasi publik.
- e. Tersusunnya strategi peningkatan peran-peran KDH dalam menjalankan fungsi eksekutif.
- f. Tersusunnya strategi peningkatan hubungan DPRD dengan KDH untuk menciptakan *checks and balances*.
- g. Tersusunnya strategi KDH dalam mengembangkan perekonomian daerah.
- h. Hasil evaluasi Pilkada.
- i. Terfasilitasinya hubungan KDH dan DPRD.
- j. Hasil evaluasi seluruh kegiatan.

Target yang ingin dicapai

- a. Pemda mampu mempunyai DPRD dan Kepala Daerah yang kompetitif dengan hubungan *checks and balances* yang optimal.
- b. Pemda mampu menjadi instrumen pendidikan politik untuk mendukung proses demokratisasi ditingkat lokal.
- c. Terciptanya proses Pilkada yang luber dan jujur.

- d. Terciptanya *civil society* melalui penguatan asosiasi, organisasi profesi, dan LSM.

6) Penataan Pelayanan Publik (*public services*)

Elemen dasar keenam yang membentuk Pemerintahan daerah adalah pelayanan publik. Isu yang paling dominan dalam konteks pelayanan publik tersebut adalah bagaimana kualitas dan kuantitas pelayanan publik yang dihasilkan Pemda dalam rangka mensejahterakan masyarakat lokal. Prinsip-prinsip standard pelayanan minimal dan pengembangan pelayanan prima serta akuntabilitas akan menjadi isu utama dalam pelayanan publik tersebut.

Rencana Kegiatan

- a. Melakukan evaluasi terhadap pelayanan publik kepada masyarakat
- b. *Workshop* hasil evaluasi.
- c. Identifikasi *best practices* dan desiminasi kepada daerah lainnya.
- d. Menyusun strategi *road shows* untuk pemasran potensi unggulan yang terintegrasi dengan pusat.
- e. Menyusun sistem informasi potensi unggulan daerah.
- f. Menyusun sistem informasi pelayanan publik yang terintegrasi dengan dengan Pusat.
- g. Menyusun kebijakan *reward and punishment* bagi Pemda dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik.
- h. *Workshop* Kebijakan *reward and punishment*.
- i. Menyusun strategi memberdayakan Pemda agar mampu menghasilkan kebijakan daerah yang kondusif untuk investasi, seperti pelayanan satu atap, kemudahan perijinan, insentif fiskal daerah atau non fiskal untuk investasi.
- j. Menyusun strategi agar daerah dapat mengembangkan pelayanan satu atap dan menyediakan pelayanan prima kepada masyarakat.

- k. Pendampingan dalam hal penyusunan renstra atau RPJMD penyediaan pelayanan dasar.
- l. *Workshop* penyusunan renstra atau RPJMD (di daerah).
- m. Evaluasi kegiatan.

Keluaran:

- a. Hasil evaluasi pelayanan publik kepada masyarakat.
- b. Hasil evaluasi dapat menjadi bahan masukan untuk pemberdayaan daerah (*capacity building*) dalam penyediaan pelayanan public.
- c. Teridentifikasinya *best practices* dan desiminasi kepada daerah lainnya.
- d. tersusunnya *road shows* untuk pemasaran potensi unggulan daerah.
- e. Tersusunnya sistem informasi potensi unggulan daerah.
- f. Tersusunnya sistem informasi pelayanan publik yang terintegrasikan dengan pusat.
- g. Tersusunnya kebijakan *reward and punishment* bagi Pemda dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik.
- h. Terselenggaranya *workshop* kebijakan *reward and punishment* bagi Pemda dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik.
- i. Tersusunnya Renstra atau RPJMD penyediaan pelayanan dasar yang dituangkan dalam skala prioritas dalam APBD.
- j. Tersusunnya strategi pelayanan satu atap.
- k. Terlaksananya *workshop* hasil pendampingan penyusunan Renstra/RPJMD.
- l. Hasil evaluasi seluruh kegiatan.

Target yang ingin dicapai

- a. Pemda mampu menyediakan pelayanan publik; pelayanan dasar dan pengembangan sektor unggulan secara efektif, efisien, ekonomis dan akuntabel.
- b. Pemda mampu merangsang masuknya investasi ke daerah.

- c. Pemda mampu menggalakan kemitraan antara Pemda dan swasta dalam penyediaan pelayanan publik.
- d. Pemda mampu mengukur dan meningkatkan kinerja pelayanan publik.
- e. Pemda mampu mengembangkan inovasi dan kreativitas penyediaan pelayanan publik secara lebih cepat, lebih murah, dan lebih berkualitas.

7) Penataan Pengawasan (*control/supervision*)

Elemen dasar ketujuh yang membentuk Pemerintahan Daerah adalah pengawasan. Elemen pengawasan mempunyai posisi strategis untuk menghasilkan pemerintahan yang bersih.

Rencana Kegiatan

- a. Menyusun strategi integrasi pengawasn internal; Itjen, Bawasda dan BPKP;
- b. Menyusun penerapan sanksi yang tegas terhadap pelanggaran peraturan perundangan yang dilakukan di daerah;
- c. Menyusun mekanisme binwas umum yang dilakukan Depdagri dengan tehnis;
- d. Menyusun strategi meningkatkan supervisi Gubernur terhadap Kabupaten/Kota;
- e. Menyusun strategi meningkatkan supervisi dari Camat kepada desa dan Kelurahan;
- f. Menyusun strategi peningkatan social control;
- g. Menyusun strategi meningkatkan peran kontrol dari DPR
- h. Pelatihan bagi pejabat-pejabat pengawas di Bawasda
- i. Penyusunan Modul/panduan bagi pengawas di Bawasda
- j. *Training* kebijakan-kebijakan terkait dengan pengawasan
- k. Evaluasi kegiatan

Keluaran

- a. Tersusunnya strategi integrasi pengawasan internal; Itjen, Bawasda dan BPKP.
- b. Tersusunnya penerapan sanksi terhadap pelanggaran peraturan perundangan yang dilakukan di daerah.
- c. Tersusunnya mekanisme Binwas umum yang dilakukan Depdagri dengan Binwas teknis.
- d. Tersusunnya strategi meningkatkan supervisi Gubernur terhadap Kab/Kota.
- e. Tersusunnya strategi meningkatkan supervisi dari camat kepada Desa dan Kelurahan.
- f. Tersusunnya strategi peningkatan *social control*.
- g. Tersusunnya strategi meningkatkan peran kontrol dari DPRD.

Target yang ingin dicapai

- a. Terciptanya pengawasan terhadap Pemda yang efektif, efisien dan akuntabel.
- b. Adanya sinergi antara pengawasan eksternal (BPK) dengan pengawasan internal (BPKP, Itjen, Bawasda).
- c. Terciptanya pengawasan sosial yang efektif dan efisien dari masyarakat.
- d. Peningkatan peran supervisi dari Gubernur kepada Kabupaten/kota dan dari Pemerintah Pusat terhadap Provinsi.
- e. Peningkatan Peran Camat dalam pembinaan dan pengawasan terhadap desa dan kelurahan.

IV. DEKONSENTRASI DAN TUGAS PEMBANTUAN

Sebagaimana telah dibahas pada bagian terdahulu, Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam penyelenggaraan pemerintahannya menganut asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Dekonsentrasi dan tugas pembantuan diselenggarakan karena tidak semua wewenang dan tugas pemerintahan dapat dilakukan dengan menggunakan asas desentralisasi. Disamping itu, para ahli menilai, tidak semua wewenang pemerintah dapat didesentralisasikan dan diotonomkan sekalipun kepada daerah. Ini merupakan konsekwensi bagi negara kesatuan. Desentralisasi juga mengalami kendala dalam pelaksanaan bila dimaknai secara rigid. Itulah sebabnya sehingga pelaksanaan desentralisasi, khususnya di Indonesia tidak dapat dimaknai secara kaku. Menyadari hal tersebut dan untuk menghindari multi intepretasi, maka penyelenggaraan desentralisasi pemerintahan dilakukan secara simultan dengan asas lainnya, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Sarundajang dalam Marbun (2005) mengklasifikasi urusan urusan pelayanan yang bersentuhan antara pemerintah pusat dan daerah dalam empat bentuk operasional, yaitu:

1. *Comprehensive Local Government Sistem*, dalam hal ini aparat daerah melakukan fungsi-fungsi yang diserahkan oleh pemerintah pusat. Kesempatan berprakarsa atau berinisiatif untuk melakukan pengawasan atas semua bagian terbuka bagi aparat daerah maupun bagi aparat pusat;
2. *Partnersip Sistem*, beberapa jenis pelayanan dilaksanakan langsung oleh aparat pusat dan beberapa jenis yang lain pula dilakukan oleh aparat daerah. Aparat daerah melakukan beberapa fungsi dengan beberapa kebebasan

tertentu pula. Beberapa kegiatan lain dilakukan juga oleh aparat daerah tetapi atas nama aparat pusat atau dibawah bimbingan teknik aparat pusat;

3. *Dual Sistem*, aparat pusat melaksanakan pelayanan teknis secara langsung demikian juga aparat daerah. Apa yang dilakukan aparat daerah tidak boleh keluar dari apa yang telah digariskan menjadi urusannya; dan
4. *Integrated Administrative Sistem*, aparat pusat melakukan pelayanan teknis secara langsung di bawah pengawasan seorang pejabat coordinator. Aparat daerah hanya punya kewenangan kecil dalam melakukan kegiatan pemerintahan.

Cheema dan Rondinelli bahkan menempatkan dekonsentrasi sebagai bagian dari desentralisasi ketika mengklasifikasi desentralisasi tersebut atas empat (Lihat Syamsuddin Haris, 2005), yaitu:

1. *Deconcentration*, merupakan pembagian kewenangan dan tanggung jawab administrative antara departemen pusat dengan pejabat pusat di lapangan.
2. *Delegation to semi - autonomous*, merupakan suatu pelimpahan pengambilan suatu keputusan dan kewenangan manajerial untuk melakukan tugas-tugas khusus kepada suatu organisasi yang tidak secara langsung berada di bawah pengawasan pemerintah pusat. Organisasi diberikan kewenangan semi independen untuk melaksanakan fungsi dan tanggung jawabnya, yang kadang di luar ketentuan yang diatur pemerintah, karena bersifat lebih komersial dan mengutamakan efisiensi daripada prosedur birokratis dan politis, seperti yang dilakukan oleh badan usaha publik yang melaksanakan proyek tertentu.
3. *Devolution*, yaitu pemerintah pusat membentuk unit-unit pemerintahan di luar pemerintah pusat dengan menyerahkan sebagian fungsi-fungsi tertentu untuk

melaksanakan secara mandiri dalam bentuk:

Pertama, Unit pemerintahan setempat bersifat otonom, mandiri, dan secara tegas terpisah dari tingkat-tingkat pemerintahan. Pemerintah pusat tidak melakukan pengawasan langsung terhadapnya.

Kedua, unit pemerintahna tersebut diakui mempunyai batas-batas wilayah yang jelas dan legal, yang mempunyai wewenang untuk melakukan tugas-tugas umum- pemerintahan.

Ketiga, unit pemerintahan daerah berstatus sebagai badan hukum dan berwenang untuk mengelola dan memanfaatkan sumber-sumber daya untuk mendukung pelaksanaan tugasnya.

Keempat, unit pemerintah daerah diakui oleh warganya sebagai suatu lembaga yang akan memberikan pelayanan kepada masyarakat, memenuhi kebutuhan mereka. Oleh karena itu, pemerintah daerah ini mempunyai pengaruh dan kewibawaan terhadap warganya. Kelima, terdapat hubunganyang saling menguntungkan melalui koordinasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta unit-unit organisasi lainnya dalam suatu sistem pemerintahan.

4. *Transfer of function from government to nongovernmental organizations* atau privatisasi, suatu tindakan pemberian kewenangan dari pemerintah kepada badan-badan sukarela, swasta dan swadaya masyarakat, atau dapat pula merupakan peleburan badan pemerintah menjadi badan swasta.

Tresna (dalam Manan,1994) bahkan secara tegas menggolongkan desentralisasi menjadi dua yaitu:

1. *Ambtelijke decentralisatie atau deconsentratie; dan*
2. *Staatskundige decentralisatie.*

Staatskundige decentralisatie tidak lain adalah desentralisasi ketatanegaraan yang dibedakan menjadi *territorial decentralisatie* dan *functionale decentralisatie* (Desentralisasi territorial dan Desentralisasi fungsional). Dalam hal ini desentralisasi fungsional dimaksudkan oleh Tresna sebagai “dekonsentrasi”, yaitu pemberian kekuasaan dari atas ke bawah dalam rangka kepegawaian, guna kelancaran pekerjaan semata-mata.

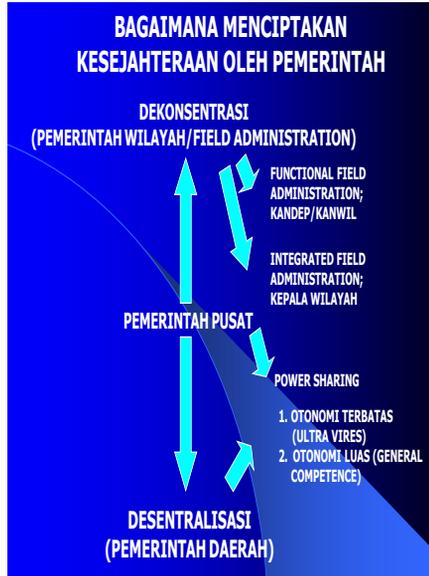
Desentralisasi ketatanegaraan merupakan pemberian kekuasaan untuk mengatur bagi daerah di dalam lingkungannya guna mewujudkan asas demokrasi pemerintahan negara. Desentralisasi ini mempunyai dua wajah yaitu:

1. *Autonomie*; dan
2. *Medebewind* atau *zelfbestuur*.

Pandangan Tresna tersebut hampir sama dengan pendapat Koesoemahatmadja (dalam Marbun, 2005) bahwa desentralisasi lazim dibagi dua macam:

Pertama, dekonsentrasi (*deconsentratie*) atau *ambtelijke decentralisatie* adalah pelimpahan kekuasaan dari alat perlengkapan negara tingkat lebih atas kepada bawahannya guna melancarkan pelaksanaan tugas pemerintahan. Di dalam desentralisasi semacam ini rakyat tidak diikutsertakan.

Kedua, desentralisasi ketatanegaraan (*staaskundige decentralisatie*) atau desentralisasi politik adalah pelimpahan kekuasaan perundangan dan pemerintahan (*regelende en bestuurende bevoegheid*) kepada daerah-daerah otonom di dalam lingkungannya. Di dalam desentralisasi politik ini, rakyat dengan mempergunakan saluran-saluran tertentu (perwakilan) ikut serta di dalam pemerintahan.



(DR.MADE SUWANDI Msoc.sc, KOMISIONER ASN)

Sebagai telah disinggung lebihhawal, bahwa desentralisasi ketatanegaraan dibagi menjadi dua macam, yakni :

1. desentralisasi teritorial (*territorial decentralisatie*), yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah masing-masing (otonom);
2. desentralisasi fungsional (*functionale decentralisatie*), yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus sesuatu atau beberapa kepentingan tertentu. Desentralisasi teritorial dibagi dalam dua bentuk, yaitu otonomi (*autonomie*) dan *medebewind* atau *zelfbestuur*.

Berkaitan dengan model desentralisasi, Smith (1985) mengemukakan tiga model desentralisasi, yaitu:

1. Model Liberal, pemerintah daerah yang berorientasi pada dua fungsi utama yaitu pelayanan dan partisipasi;

2. Model pembangunan, model desentralisasi yang melahirkan otonomi daerah pada negara-negara dunia ketiga dimana pengaruh colonial mewarnai sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah seperti institusi lokal yang diberi nama pemerintahan kotapraja; dan
3. Model Komunis, menempatkan daerah-daerah dalam ketergantungan pada pemerintah pusat. Catatan, model ini sejalan dengan teori teori pembangunan Karl Marks, teori ketergantungan.

Dari berbagai bentuk dan tipe desentralisasi tersebut menunjukkan bahwa pada dasarnya secara teoritik terdapat tiga bentuk desentralisasi yang mencakup bentuk dan tipe desentralisasi: dekonsentrasi, devolusi dan desentralisasi fungsional. Dekonsentrasi menyangkut pelimpahan atau pemberian wewenang atau penugasan kepada aparat atau pejabat pusat di tingkat local, atau kepada suatu pemerintahan lokal, organisasi non pemerintah (swasta dan voluntir), badan usaha milik negara/daerah atau gabungan organisasi swasta untuk melaksanakan suatu kegiatan, proyek atau kepentingan pemerintahan dengan kewajiban untuk mempertanggung jawabkannya kembali pelaksanaan tugas tersebut kepada pemerintah pusat, baik wewenang itu dalam pengawasan pusat atau tidak. Devolusi berkaitan dengan penyerahan urusan dan wewenang untuk dilaksanakan secara mandiri dan bebas kepada pemerintah lokal atau daerah secara teritorial dan fungsional pemerintahan, dengan pengawasan tidak langsung dari pemerintah pusat. Bahagian lain dari hal ini yang mencerminkan keterlibatan langsung dari pusat adalah *medebewind* atau *zelfbestuur* yang masuk dalam kerangka desentralisasi territorial fersi Tresna.

Di Indonesia pasca reformasi pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada wilayah provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan kepada

gubernur sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi. Gubernur sebagai kepala daerah provinsi berfungsi pula selaku wakil Pemerintah di daerah, dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi Pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah kabupaten dan kota.



Mengenai penyelenggaraan asas tugas pembantuan (medebewind) adalah cerminan dari sistem dan prosedur pemerintahan. Dimulai dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa, serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan dan pembangunan yang disertai dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang memberi penugasan.

Peran Gubernur
dlm Pengendalian & Evaluasi Pembangunan



14

(dikutip dari sumber DR. ROYADI, SH.MM, Kasubdit Perencanaan Pemb. Wilayah IV Direktorat Perencanaan Pembangunan Daerah, Kementerian Dalam Negeri, 2011)

Pada berbagai pendekatan, telah dijelaskan pada bagian lain sebelumnya, menjelaskan bahwa tidak semua tugas pemerintahan dapat diselenggarakan melalui desentralisasi ataupun dekonsentrasi, karena tidak semua wewenang dan tugas pemerintahan dapat dilakukan dengan menggunakan asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi. Pemberian tugas pembantuan dimaksudkan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, pengelolaan pembangunan, dan pelayanan umum. Tujuan pemberian tugas pembantuan, sesuai nomenklatur undang undang, adalah untuk memperlancar pelaksanaan tugas dan penyelesaian permasalahan, serta membantu penyelenggaraan pemerintahan, dan pengembangan pembangunan bagi daerah dan desa.

Terdapat pula pendapat yang menerangkan bahwa sesungguhnya dekonsentrasi adalah bagian dari sentralisasi, dan dekonsentrasi merupakan pembagian kewenangan dan tanggung jawab administratif antara departemen pusat dengan pejabat pusat di daerah. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah pusatlah yang menugaskan aparatnya untuk

menjalankan kewenangan pusat di daerah. Implementasi dekonsentrasi di era Orde Baru yang sangat sentralistik itu dapat kita cermati pada dekonsentrasi menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, yakni “Pelimpahan wewenang dari Pemerintah atau Kepala Wilayah atau Kepala Instansi Vertikal tingkat atasnya kepada Pejabat-Pejabatnya di daerah. Instansi Vertikal adalah perangkat dari Departemen-Departemen atau Lembaga-Lembaga Pemerintah bukan Departemen, yang mempunyai lingkungan kerja di Wilayah yang bersangkutan.” Wilayah yang dimaksud dalam konteks ini adalah wilayah administratif, yakni lingkungan kerja perangkat pemerintah yang menyelenggarakan pelaksanaan tugas pemerintahan umum di daerah.

Urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang meliputi bidang-bidang :

1. Ketentraman dan ketertiban politik;
2. Koordinasi pengawasan;
3. Urusan pemerintahan lainnya yang tidak termasuk dalam tugas suatu instansi dan tidak termasuk urusan rumah tangga daerah.

Dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi, wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam wilayah-wilayah provinsi dan ibukota negara. Wilayah provinsi dibagi dalam wilayah-wilayah kabupaten dan kotamadya. Wilayah kabupaten dan kotamadya dibagi dalam wilayah-wilayah kecamatan. Apabila dipandang perlu sesuai dengan pertumbuhan dan perkembangannya, dalam wilayah kabupaten dapat dibentuk kota administratif yang pengaturannya ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

Setiap wilayah dipimpin oleh seorang kepala wilayah. Kepala wilayah meliputi :

- a. Provinsi dan ibukota negara disebut gubernur
- b. Kabupaten disebut bupati
- c. Kotamadya disebut walikotamadya

- d. Kota Administratif disebut Walikota
- e. Kecamatan disebut camat.

Kepala wilayah sebagai wakil pemerintah adalah penguasa tunggal di bidang pemerintahan di wilayahnya dalam arti memimpin pemerintahan, mengkoordinasikan pembangunan dan membina kehidupan masyarakat di segala bidang.

Sebagai perbandingan, kita perhatikan terminologi Kepala Wilayah menurut Undang Undang Nomor 5 Tahun 1974, bahwa wewenang, tugas dan kewajiban Kepala Wilayah adalah:

- a. Membina ketenteraman dan ketertiban di wilayahnya sesuai dengan kebijaksanaan ketenteraman dan ketertiban yang ditetapkan oleh pemerintah;
- b. Melaksanakan segala usaha dan kegiatan di bidang pembinaan ideologi negara dan politik dalam negeri serta pembinaan kesatuan bangsa sesuai dengan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh pemerintah;
- c. Menyelenggarakan koordinasi atas kegiatan-kegiatan instansi-instansi vertikal dan antara instansi-Instansi vertikal dengan dinas-dinas daerah, baik dalam perencanaan maupun pelaksanaan untuk mencapai daya guna dan hasil guna yang sebesar-besarnya.
- d. Membimbing dan mengawasi penyelenggaraan pemerintah daerah;
- e. Mengusahakan secara terus-menerus agar segala peraturan perundang-undangan dan peraturan daerah dijalankan oleh instansi- instansi pemerintah, pemerintah daerah, serta pejabat-pejabat yang ditugaskan untuk itu serta mengambil segala tindakan yang dianggap perlu untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan;
- f. Melaksanakan segala tugas pemerintahan yang dengan atau berdasarkan peraturan perundang-undangan diberikan kepadanya;

- g. Melaksanakan segala tugas pemerintahan yang tidak termasuk dalam tugas sesuatu instansi lainnya.

Selanjutnya apabila dipandang perlu, Menteri Dalam Negeri dapat menunjuk Pembantu Gubernur, Pembantu Bupati atau Pembantu Walikotamadya yang mempunyai wilayah kerja tertentu dalam rangka dekonsentrasi.

Seiring dengan perkembangan dan dinamika dalam pemerintahan di Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah telah diganti dengan UU Nomor 22 Tahun 1999 dan diganti kembali dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan kemudian Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Dekonsentrasi menurut Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/ atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Pelimpahan sebagian urusan pemerintahan dapat dilakukan kepada gubernur. Selain dilimpahkan kepada gubernur, sebagian urusan pemerintahan dapat pula dilimpahkan kepada :

- a. Instansi vertikal; dan
- b. Pejabat pemerintah di daerah.

Urusan pemerintahan yang menjadi wewenang pemerintah yang dapat didekonsentrasikan, diselenggarakan oleh instansi vertikal di daerah, meliputi bidang:

1. Politik luar negeri;
2. Pertahanan; Keamanan;
3. Yustisi;
4. Moneter dan fiskal nasional; serta
5. Agama.

Urusan pemerintahan yang menjadi wewenang pemerintah dimaksud didekonsentrasikan kepada perangkat

pusat di daerah, diselenggarakan sendiri melalui instansi vertikal tertentu di daerah. Urusan pemerintahan yang didekonsentrasikan kepada instansi vertikal adalah urusan pemerintahan yang ditetapkan menjadi tugas dan fungsi instansi vertikal pada saat pembentukan organisasinya. Apabila di daerah belum terbentuk instansi vertikal yang membidangi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama, maka sebagian urusan dimaksud dilimpahkan kepada gubernur selaku wakil pemerintah. Yang dimaksud dengan instansi vertikal tertentu adalah instansi pusat yang berada di daerah dan merupakan bagian dari kementerian/lembaga selain kementerian/lembaga yang membidangi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama. Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014, merumuskan dekonsentrasi sebagai pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di waliyah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/walikota sebagai penanggungjawab urusan pemerintahan umum.

Selanjutnya menurut undang undang ini, tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat. Tugas pembantuan itu juga berarti penugasan dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.

Adapun menurut pakar, *medebewind* atau *zelfbestuur* diartikan sebagai pemberian kemungkinan kepada pemerintah atau pemerintah daerah yang tingkatannya lebih atas untuk meminta bantuan kepada pemerintah daerah atau pemerintah daerah yang tingkatannya lebih rendah. Permintaan bantuan tersebut dimaksudkan agar menyelenggarakan tugas atau

urusan rumah tangga dari daerah yang tingkatannya lebih atas tersebut.

Istilah *zelfbestuur* merupakan terjemahan dari *self government* yang dalam bahasa Inggris diartikan sebagai segala kegiatan pemerintahan di setiap bagian di Inggris yang dilakukan oleh wakil-wakil dari yang diperintah. Di Belanda *zelfbestuur* diartikan sebagai pembantuan penyelenggaraan kepentingan-kepentingan dari pusat atau daerah-daerah yang tingkatannya lebih atas oleh alat-alat perlengkapan dari daerah-daerah yang tingkatannya lebih bawah.

Dalam menjalankan *medebewind* itu, urusan-urusan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah masih tetap merupakan urusan pusat. Daerah yang lebih atas, tidak beralih menjadi urusan rumah tangga daerah yang berminta bantuan. Akan tetapi, cara daerah otonom yang berminta bantuan itu melakukan pembantuannya diserahkan sepenuhnya kepada daerah itu sendiri.

Dalam menjalankan *medebewind*, urusan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah masih tetap merupakan urusan pusat atau daerah yang lebih tinggi tingkatannya, dan tidak beralih menjadi urusan rumah tangga daerah, sepanjang masih berstatus sebagai *medebewind*. Oleh karenanya, kebijaksanaan dan pembiayaan tetap ada pada pemerintah pusat atau daerah tingkat atasnya.

Perbandingan Tiga Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

NO	ASAS PEMERINTAHAN	CIRI-CIRI PELAKSANAAN
1.	DESENTRALISASI (Desentralisasi Politik/ Ketatanegaraan)	<ul style="list-style-type: none"> • Transfer kewenangan. • Kewenangan sepenuhnya menjadi hak dan tanggungjawab institusi penerima kewenangan. • Diberikan dana yang dialokasikan secara terpisah maupun sumber-sumber dana. • Personil pelaksana adalah dari institusi penerima transfer kewenangan.
2.	DEKONSENTRASI (Desentralisasi Administratif)	<ul style="list-style-type: none"> • Delegasi kewenangan. • Kewenangan tetap melekat pada institusi/pejabat pemberi delegasi kewenangan. • Disediakan dana dari institusi pemberi tugas. • Personil pelaksana adalah dari institusi pemberi tugas tetapi ditugaskan di luar pusat.
3	TUGAS PEMBANTUAN	<ul style="list-style-type: none"> • Bukan transfer kewenangan maupun delegasi kewenangan, melainkan pemberian bantuan pelaksanaan tugas yang bersifat operasional. • Kewenangan tetap melekat pada institusi pemberi tugas. • Disediakan dana, sarana dan prasarana, serta personil yang diperlukan. • Personil pelaksana sebagian besar adalah dari institusi pemberi tugas.

Sumber: Sadu Wasistiono (2006)

Akhirnya menyimak beberapa pendapat dan uraian yang telah dikemukakan, maka dapat pula dikemukakan bahwa dekonsentrasi tidak lebih dari perpanjangan tangan pusat yang dilaksanakan di daerah melalui pejabat-pejabat pusat yang dilaksanakan di daerah yang bersangkutan. Pejabat yang ditugaskan mempertanggungjawabkan pelaksanaannya ke pusat dan bukan kepada rakyat di daerah tersebut. Mana kala kebijakan pusat tidak cocok untuk daerah, pejabat dekonsentrasi tersebut tidak mempunyai diskresi untuk merubah kebijakan tersebut. Namun, hanya mengusulkan perubahannya ke pusat. Rakyat tidak dapat meminta pertanggung jawaban perihal kebijakan yang telah digariskan pusat. Pejabat dekonsentrasi hanya bertanggung jawab dari aspek pelaksanaan dari kebijakan tersebut.

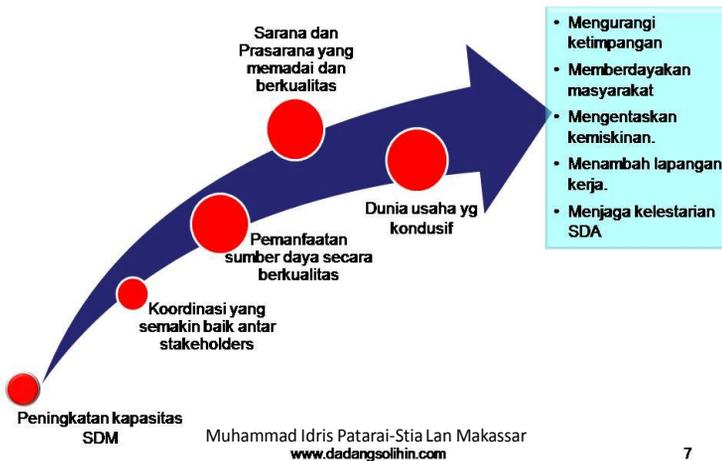
Tugas pembantuan ialah tugas ikut melaksanakan urusan-urusan pemerintah pusat atau pemerintah lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga tingkat atasnya. Tugas pembantuan tidak beralih menjadi urusan yang diberi tugas, tetapi tetap merupakan urusan pusat atau pemerintah tingkat atasnya yang memberi tugas. Pemerintah dibawahnya sebagai penerima tugas bertanggung jawab kepada yang memberi tugas dan turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang bersangkutan. Tugas pembantuan tidak diberikan kepada pejabat pemerintah yang ada di daerah melalinkan kepada pemerintah daerah, karena itu bukanlah suatu dekonsentrasi, tetapi bukan pula suatu desentralisasi karena urusan pemerintahan yang diserahkan tidak menjadi urusan rumah tangga daerah. Urusan rumah tangga dalam tugas pembantuan hanya mengenai tata cara penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dibantu, sedangkan substansi tetap ada pada satuan pemerintahan yang dibantu.

V. TANTANGAN PEMBANGUNAN DAERAH

Proses desentralisasi saat ini telah memasuki implementasi setelah melampaui tahapan instalasi yang berlangsung dari tahun 2002 sampai 2003. Tahapan konsolidasi tahun 2004 yang direncanakan berlangsung sampai 2007. Kemudian 2008 hingga saat ini dapat dikatakan telah memasuki tahapan implementasi dengan tantangan-tantangan bersifat kumulatif.

Tantangan implementasi itu dapat dilihat pada gambar berikut ini yang dikutip dari bahan ceramah Dadang Solichin.

Tantangan dalam Pembangunan Daerah



Adapun Tantangan lainnya, diungkapkan beberapa sumber berupa:

1. Konsolidasi otonomi daerah adalah :
 - a. Masih rendahnya profesionalisme aparatur pemerintahan daerah (eksekutif, legislatif dan yudikatif) baik dalam hal manajerial dan teknis pemerintahan maupun dalam hal pelayanan kepada masyarakat dan

pihak terkait lainnya. Selain itu juga meningkatkan kerjasama antar daerah maupun antar sektor yang dapat memperbaiki dan mengefisienkan kegiatan pembangunan daerah.

- b. Masih rendahnya efisiensi dan efektivitas kinerja kelembagaan.
- c. Masih rendahnya kualitas proses perencanaan dan pengendalian pembangunan antar daerah dan antara daerah dengan pusat.
- d. Belum sempurnanya syarat pembukaan daerah otonom baru.
- e. Masih rendahnya pengelolaan keuangan daerah berbasis kinerja dan kemampuan keuangan daerah.
- f. Masih rendahnya kemampuan daerah menarik investasi.
- g. Masih rendahnya kemampuan teknis anggota DPRD.
- h. Masih rendahnya pelayanan publik.

Kendala yang dihadapi adalah :

- a. Belum lengkapnya perangkat pelaksanaan, terutama peraturan perundang-undangan penjelasan UU No. 20 tahun 1999 dan belum sejalanannya pengaturan kegiatan ektoral dengan semangat otonomi daerah.
 - b. Rendahnya kualitas dan kapasitas teknis aparatur daerah.
 - c. Belum lengkap dan memadainya sarana dan prasarana.
 - d. Belum optimalnya partisipasi organisasi non pemerintah dan masyarakat.
 - e. Masih rendahnya kemampuan pengelolaan dan kapasitas keuangan daerah dibandingkan dengan tanggung jawabnya yang semakin besar terutama untuk daerah-daerah pemekaraan baru, daerah perbatasan, dan daerah yang sumber daya alamnya terbatas.
2. Tantangan pengembangan wilayah :
- a. Masih besarnya kesenjangan pembangunan antar

daerah dan perbedaan tingkat kesejahteraan masyarakat antar daerah serta antar desa dan kota yang diperkirakan akan semakin mengikat di era desentralisasi dan otonomi daerah apabila faktor-faktor penyebabnya tidak ditangani secara mendasar.

- b. Meningkatkan kemiskinan.
- c. Masih banyaknya daerah-daerah terisolasi.
- d. Menurunkan kesempatan kerja dalam berbagai sektor wilayah-wilayah konflik di beberapa daerah.

Kendala utama yang dihadapi adalah:

- a. Rendahnya kualitas SDM.
 - b. Lemahnya struktur kelembagaan.
 - c. Kurangnya konsistensi dan keterpaduan program-program pembangunan maupun berbagai peraturan dan perundangan.
 - d. Kurangnya keterlibatan masyarakat luas, terutama pihak swasta dan dunia usaha dalam keputusan publik dan pembangunan ekonomi wilayah.
 - e. Kurang menariknya iklim investasi, khususnya yang menyangkut (a) keterbatasan jaringan prasarana dan prasarana wilayah, (b) keterbatasan akses kepada modal/kapital dan (c) masih kurangnya insentif fiskal, khususnya kawasan timur Indonesia.
3. Tantangan pembangunan wilayah strategis dan cepat tumbuh adalah masih rendahnya laju pertumbuhan kawasan-kawasan tersebut karena rendahnya investasi dalam maupun luar negeri akibat munculnya wilayah-wilayah lain di luar negeri yang menjadi pesaing wilayah strategi dan cepat tumbuh di dalam negeri sejalan dengan penerapan perjanjian perdagangan bebas seperti AFTA dan APEC.

Kendala yang dihadapi :

- a. Keterbatasan jaringan jalan dan sarana perhubungan lainnya serta jaringan telekomunikasi yang menghubungkan wilayah-wilayah strategi dan cepat tumbuh di

- dalam negeri dengan pusat-pusat perekonomian dunia.
- b. Belum optimalnya keterlibatan swasta, lembaga non pemerintah, dan masyarakat lokal dalam pembangunan kawasan.
 - c. Minimalnya informasi dan akses masyarakat di daerah terhadap modal, *input* produksi, teknologi pasar, serta peluang usaha dan kerjasama investasi.
 - d. Belum sinkronnya persepsi dalam pengelolaan kawasan-kawasan khusus, seperti kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas yang pada akhirnya akan menimbulkan rendahnya efisiensi dan efektivitas pengembangan kawasan tersebut.
4. Tantangan percepatan pengemangan KTI dan wilayah tertinggal adalah:
- a. Masih besarnya jumlah dan sebaran lokasi wilayah tertinggal yang sebagian besar berada di KTI.
 - b. Beragamnya tingkat ketertinggalan serta karakteristik masing-masing wilayah yang menuntut perhatian seksama dalam jangka panjang.
- Kendala yang dihadapi dalam upaya pengembangan wilayah tertinggal lainnya adalah :
- a. Upaya-upaya percepatan pengembangan wilayah tertinggal, belum optimal, dan bersinergi.
 - b. Tidak ada kebijakan yang memprioriaskan penanganan wilayah tertinggal, baik di tingkat nasional maupun di tingkat daerah.
5. Tantangan pengembangan wilayah perbatasan adalah:
- a. Panjangnya garis perbatasan darat dan laut yang harus diawasi.
 - b. Belum adanya perjanjian kesepakatan batas negara pada beberapa bagian wilayah perbatasan.
 - c. Perbedaan tingkat kesejahteraan masyarakat di wilayah perbatasan dengan masyarakat di negara tetangga, khususnya di perbatasan RI dan Malaysia .

Kendala yang dihadapi antara lain adalah:

- a. Terbatasnya sarana dan prasarana keamanan, cukai, imigrasi, dan karantina di pos-pos pelintas batas.
 - b. Terbatasnya prasarana wilayah yang menghubungkan pusat-pusat perkotaan dengan pintu-pintu perbatasan.
6. Belum memadainya pelayanan pendidikan, kesehatan, dan fasilitas peningkatan keterampilan penduduk untuk dapat memanfaatkan peluang yang ada di negara tetangga.
 7. Tantangan yang dihadapi untuk mewujudkan suasana damai yang sudah lama tidak dirasakan masyarakat adalah masih adanya gangguan keamanan yang dilakukan oleh gerakan separatis bersenjata di berbagai pelosok wilayah.

Kendala yang dihadapi adalah tidak efektifnya pelaksanaan perjanjian dan kesepakatan penghentian permusuhan antara pihak pemerintah dengan gerakan separatis bersenjata, serta belum efektifnya penerapan undang-undang otonomi khusus.

8. Di Provinsi Papua tantangan yang dihadapi dalam mempercepat peningkatan kesejahteraan sebagian besar masyarakat papua adalah tersebarnya kelompok-kelompok masyarakat asli yang belum mendapat kesempatan untuk memberdayakan diri secara maksimal sehingga dapat memanfaatkan berbagai peluang yang ada.

Kendala yang dihadapi adalah :

- a. Belum terbentuk dan tertatanya kelembagaan, kewenangan, dan hubungan kerja antara Majelis Rakyat Papua (MRP) dan Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRD) yang mewadahi aspirasi seluruh masyarakat Papua.
- b. Belum lengkapnya peraturan perundangan yang terkait dengan pelaksanaan otonomi khusus Papua (UU No. 21 Tahun 2001) dan pemekaran wilayah Provinsi Papua (UU No. 45 Tahun 1999 dan inpres No. 1 tahun 2003)

9. Tantangan yang dihadapi dalam memulihkan kehidupan sosial dan ekonomi di Maluku dan di daerah-daerah lainnya yang mengalami konflik horizontal adalah :
 - a. Masih belum tumbuhnya kohesi sosial dan semangat persaudaraan dalam menghadapi masalah bersama.
 - b. Masih banyak pengungsi yang belum kembali atau menempati permukiman yang permanen.
 - c. Masih terdapat upaya-upaya untuk memicu kembali kerusuhan sosial.

Kendala yang dihadapi ialah masih belum pulihnya infrastruktur dan suprastruktur pemerintahan dan politik di Provinsi Maluku serta Maluku Utara yang menyebabkan belum optimalnya penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam percepatan pemulihan pembangunan.

10. Tantangan pembangunan pedesaan adalah :
 - a. Masih rendahnya kemandirian masyarakat termasuk peran perempuan dalam mengelola potensi lokal/desa sesuai dengan karakteristik lokal.
 - b. Masih rendahnya produktivitas kawasan pedesaan dalam menjaga kelestarian SDA dan lingkungan hidup.
 - c. Lemahnya keterkaitan antara kawasan pedesaan dengan kawasan perkotaan.
 - d. Belum terwujudnya pengelolaan pemerintahan yang baik di tingkat desa.

Kendala yang dihadapi terutama adalah:

- a. Terbatasnya akses dan ketersediaan prasarana dan sarana.
- b. Kurangnya pemanfaatan teknologi akibat rendahnya tingkat pengetahuan dan keterampilan.
- c. Semakin terbatasnya sumber daya lahan terutama akibat meningkatnya alih fungsi lahan pertanian produktivitas, khususnya di Pulau Jawa.
- d. Menurunkan ketersediaan SDA dan kualitas lingkungan

- hidup akibat pemanfaatan yang berlebihan dan tidak terkendali.
- e. Keterbatasan lapangan kerja alternatif salah satu sektor pertanian
 - f. Lemahnya keterkaitan kawasan pedesaan dengan kawasan perkotaan untuk menunjang sistem jaringan agribisnis.
 - g. Belum efektifnya penyelenggaraan pemerintahan desa baik dalam menyalurkan aspirasi masyarakat maupun dalam memfasilitasi partisipasi masyarakat.
11. Tantangan utama dalam pembangunan perkotaan adalah:
- a. Belum terwujudnya kualitas kota yang layak huni dan belum sinerginya perkotaan pedesaan dalam dinamika otonomi daerah dan globalisasi.
 - b. Sulitnya mengendalikan laju pertumbuhan urbanisasi dan perkembangan kota yang meluas di kota-kota besar dan metropolitan. Kondisi ini secara spasial menyebabkan terjadinya dominasi kota-kota besar dan metropolitan terhadap kota-kota terutama di Pulau Jawa
 - c. Belum optimalnya fungsi kota-kota kecil dan menengah dalam menahan laju migrasi penduduk desa ke kota-kota besar dan metropolitan sehingga mengganggu sistem hirarki kota.
 - d. Belum terbangunnya sinergi perkotaan dan pedesaan.
 - e. Pesatnya peningkatan kebutuhan prasarana dan sarana kota terutama jaringan pengendalian banjir dan drainase.
 - f. Masih tingginya tuntutan peningkatan kualitas pelayanan publik di kota.
 - g. Belum efisiennya pemanfaatan lahan kota serta tidak diperhatikannya daya dukung lingkungan.
 - h. Meningkatnya masalah kemiskinan dan kerawanan sosial di pedesaan.
 - i. Menurunnya kualitas lingkungan hidup di perkotaan.
 - j. Pesatnya perkembangan sektor ekonomi (informal)

seiring dengan peningkatan jumlah angkatan kerja di pendidikan.

Kendala yang dihadapi adalah :

- a. Belum memadainya kapasitas pengelolaan kota.
- b. Masih adanya peraturan yang tumpang tindih.
- c. Belum meluasnya pendekatan dan agropolitan untuk membangun sinergi kota dan desa.
- d. Belum terintegrasi pembangunan sektor ekonomi informal serta dalam struktur ruang kota.
- e. Keterbatasan kerjasama pembangunan antar kota dan antar daerah dalam pengembangan wilayahnya.

12. Tantangan pembangunan perumahan adalah:

- a. Masih tingginya kebutuhan masyarakat akan rumah yang belum dapat terpenuhi yang diperkirakan mencapai sekitar 5 unit dengan kebutuhan baru sebanyak 800 ribu unit per tahun.
- b. Masih banyak jumlah rumah tangga yang bertempat tinggal di rumah dan kawasan yang tidak layak huni.
- c. Tidak tersedianya dana jangka panjang untuk pembiayaan perumahan.

Kendala pembangunan perumahan :

- a. Belum terbangunnya sistem penyelenggaraan perumahan dan pemukiman.
- b. Belum sistematisnya pembiayaan perumahan dan pasar perumahan.
- c. Menurunnya kualitas lingkungan permukiman.
- d. Belum seimbangya kebutuhan dengan kemampuan pemenuhannya.
- e. Belum tersedianya informasi dan wadah komunikasi dalam penyelenggaraan dan pasar perumahan pemukiman bagi seluruh lapisan masyarakat.

13. Tantangan pembangunan pemukiman ialah:

- a. Masih rendahnya cakupan pelayanan air minum.

- b. Masih tingginya tingkat kebocoran penyediaan air minum.
- c. Masih rendahnya proporsi penduduk kota yang mendapatkan pelayanan pengelolaan air limbah.
- d. Belum terpadunya penanganan drainase kota dengan pengendalian banjir dan masih luasnya wilayah tergenang di perkotaan.
- e. Masih lemahnya manajemen penanganan sampah di perkotaan.

Kendala yang dihadapi adalah :

- a. Masih lemahnya pengaturan dan regulasi air minum, serta sanitasi.
- b. Rendahnya kesadaran masyarakat pemerintah dan pihak terkait lainnya akan pentingnya penanganan penyehatan lingkungan.
- c. Masih lemahnya manajemen PDAM.
- d. Masih kurangnya keterlibatan swasta dalam penyediaan prasarana, sarana dan pengelolaan air minum serta penyehatan lingkungan.

14. Tantangan penataan ruang adalah :

- a. Belum terwujudnya rencana tata ruang sebagai acuan bagi pembangunan nasional dan pengembangan daerah.
- b. Belum dijadikannya penataan ruang sebagai usaha preventif yang penting dalam proses pelestarian SDA dan lingkungan hidup.

Kendala untuk bidang penataan tata ruang adalah:

- a. Kurang berjalannya mekanisme pengendalian pelaksanaan rencana yang telah mempertimbangkan seluruh aspek penting yang perlu dicapai dan ditargetkan dapat dicapai apabila rencana tersebut dilaksanakan dengan baik.
- b. Belum adanya mekanisme penegakan hukum bagi penyimpanan pemanfaatan ruang yang tidak sesuai

dengan rencana baik yang dilakukan oleh masyarakat ataupun oleh pemerintah itu sendiri.

- c. Rendahnya pemahaman, disiplin, konsistensi, dan dukungan para pihak terhadap kegiatan penataan ruang.

15. Tantangan bidang pengelolaan pertanahan adalah:

- a. Masih lemahnya jaminan kepastian hukum hak atas tanah.
- b. Belum tuntasnya pelaksanaan desentralisasi pertanahan karena belum sinkronnya peraturan yang ada.
- c. Belum teratasinya ketimpangan dan ketidakadilan dalam penguasaan dan pemilik tanah.
- d. Belum teratasinya penggunaan tanah yang tidak sesuai dengan fungsinya dan pengalihan fungsi tanah berintegrasi teknis menjadi tanah non-pertanian.
- e. Belum optimalnya pelayanan bidang pertanahan.

Kendala yang dihadapi adalah:

- a. Belum lengkap dan harmonisasinya peraturan perundang-undangan pertanahan yang ada dengan peraturan bidang lainnya.
- b. Masih terbatasnya kapasitas daerah, baik pada aspek peraturan daerah, kelembagaan, sumber daya manusia, sistem informasi, maupun pembiayaan dalam memberikan pelayanan pertanahan bagi peyelenggaraan otonomi daerah.
- c. Masih adanya konsentrasi penguasaan dan pemilikan tanah oleh pihak-pihak tertentu.
- d. Belum memadainya kapasitas aparat pemerintah dan kurangnya partisipasi masyarakat dalam pengendalian pemanfaatan tanah.
- e. Masih rendahnya kinerja pelayanan pertanahan termasuk belum tertibnya administrasi pertanahan, lambatnya proses sertifikasi, serta besarnya proporsi bidang tanah yang belum disertifikasi.

16. Tantangan bidang pengelolaan pertanahan adalah:
- a. Masih lemahnya jaminan kepastiaan hukum hal atas tanah.
 - b. Belum tuntasnya pelaksanaan desentralisasi pertanahan karena belum sinkronnya peraturan yang ada.
 - c. Belum teratasinya ketimpangan dan ketidakadilan dalam penguasaan dan pemilik tanah.
 - d. Belum tertasnya penggunaan tanah yang tidak sesuai dengan fungsinya dan pengalihan fungsi tanah berintegrasi teknis menjadi tanah non-pertanian
 - e. Belum optimalnya pelayanan dan pemilikan tanah.

Kendala yang dihadapi adalah:

- a. Belum lengkap dan harmonisasinya peraturan perundang-undangan pertanahan yang ada dengan peraturan bidang lainnya.
 - b. Masih terbatasnya kapasitas daerah baik dalam aspek peraturan daerah, kelembagaan, sumber daya manusia, sistem informasi, maupun pembiayaan dalam memberikan pelayanan pertanahan pada masyarakat dalam rangka peyelenggaraan otonomi daerah.
 - c. Masih adanya konsentrasi penguasaan dan pemilikan tanah oleh pihak-pihak tertentu.
 - d. Belum memadainya kapasitas aparat pemerintah dan kurangnya partisipasi masyarakat dalam pengendalian pemanfaatan tanah.
 - e. Masih rendahnya kinerja pelayanan pertanahan termasuk belum tertibnya administrasi pertanahan, lambatnya proses sertifikasi tanah serta besarnya proporsi bidang tanah yang belum disertifikasi.
17. Tantangan peningkatan penanggulangan kemiskinan ialah belum samanya persepsi dan defenisi mengenai sumber-sumber permasalahan kemiskinan yang lebih spesifik.

Kendala yang dihadapi adalah :

- a. Masih dilaksanakannya strategi yang lebih banyak

- bersifat subsidi, pemberian bantuan (dana, pendampingan, sarana, prasarana)
- b. Belum diadopsi strategi perluasan kesempatan kerja, strategi pemberdayaan masyarakat, strategi peningkatan kapasitas, dan strategi perlindungan sosial untuk mewujudkan penanggulangan kemiskinan yang sistematis
 - c. Belum responsifnya kebijakan dan program yang ditempuh masing-masing departemen/LPND dalam mengatasi masalah kemiskinan secara langsung.
 - d. Sangat bervariasinya *targeting* dan belum adanya suatu mekanisme yang jelas tentang desain monitoring maupun evaluasi, sehingga sulit mengetahui kapabilitas program yang dijalankan.
18. Tantangan pemberdayaan masyarakat adalah kurangnya minat masyarakat, khususnya masyarakat berpenghasilan rendah memanfaatkan potensi SDA dan sosial serta peluang yang muncul dengan semakin membaiknya keadaan ekonomi.

Kendala yang dihadapi adalah :

- a. Kurangnya pengetahuan dan keterampilan masyarakat berpenghasilan rendah.
- b. Adanya kondisi kemiskinan struktural yang dialami sebagian masyarakat.
- c. Adanya keengganan untuk membagi wewenang dan sumber daya yang ada pada pemerintah kepada masyarakat atau dari kelompok ekonomi kuat kepada kelompok lemah.
- d. Rendahnya tingkat pelayanan dasar dan sosial.
- e. Terbatasnya lapangan kerja bagi penduduk pedesaan.
- f. Belum terbangunnya sistem agribisnis, industri kecil, dan kerajinan rakyat.
- g. Rendahnya penguasaan teknologi bagi masyarakat

pedesaan serta rendahnya akses terhadap jaringan pemasaran.

- h. Tantangan pembangunan pedesaan.
- i. Tantangan pembangunan perumahan.

Selain tantangan pembangunan daerah yang bersifat umum tersebut, terdapat tantangan spesifik :

1. Perbedaan SDA antar Provinsi, pemikiran tentang hal ini didasarkan pemikiran klasik yang mengatakan bahwa pembangunan ekonomi di daerah yang kaya SDA akan lebih maju dan masyarakatnya lebih makmur dibandingkan dengan daerah yang miskin SDA. Sebenarnya sampai dengan tingkat tertentu pendapat ini masih dapat dikatakan benar, dengan catatan SDA dianggap sebagai modal awal pembangunan. Namun, belum tentu juga daerah yang kaya akan SDA mempunyai tingkat pembangunan ekonomi yang lebih tinggi jika tidak didukung oleh teknologi yang ada. (<https://candygloria.wordpress.com/2011/04/06/pembangunan-ekonomi-daerah/>).
2. Teknologi, dasar pemikiran mengenai hal ini ialah bahwa penguasaan teknologi dan peningkatan taraf SDM semakin penting, maka sebenarnya faktor ini lebih penting daripada SDA. Memang SDA akan mendukung pembangunan dan perkembangan, tetapi akan percuma jika memiliki SDA, tapi minim dengan Teknologi dan SDM.

Program desentralisasi dan otonomi daerah merupakan pekerjaan besar dan harus berhasil dengan baik. Keragaman kemampuan dalam pelaksanaannya harus didasarkan pada *sequencing* yang jelas dan penerapan bertahap menurut kemampuan daerah. (<https://candygloria.wordpress.com/2011/04/06/pembangunan-ekonomi-daerah/>).

Tantangan yang harus diatasi melalui penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah, antara lain:

- a. Pengangguran: Secara umum pengangguran diartikan sebagai angkatan kerja yang tidak bekerja. Pengangguran disebabkan oleh jumlah angkatan kerja yang tidak seimbang dengan jumlah lapangan kerja/kesempatan kerja. Akibatnya, banyak angkatan kerja yang tidak dapat terserap dalam lapangan pekerjaan sehingga menimbulkan pengangguran. Angkatan kerja Indonesia pada Februari 2015 sebanyak 128,3 juta orang, bertambah sebanyak 6,4 juta orang dibanding Agustus 2014 atau bertambah sebanyak 3,0 juta orang dibanding Februari 2014. Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) Februari 2015 sebesar 5,81 persen menurun dibanding TPT Agustus 2014 (5,94 persen), dan meningkat dibandingkan TPT Februari 2014 (5,70 persen). Selama setahun terakhir (Februari 2014–Februari 2015) kenaikan penyerapan tenaga kerja terjadi terutama di Sektor Industri sebanyak 1,0 juta orang (6,43 persen), Sektor Jasa Kemasyarakatan sebanyak 930 ribu orang (5,03 persen), dan Sektor Perdagangan sebanyak 840 ribu orang (3,25 persen).

Penduduk bekerja di atas 35 jam perminggu (pekerja penuh) pada Pebruari 2015 sebanyak 85,2 juta orang (70,48 persen), sedangkan penduduk yang bekerja kurang dari 15 jam perminggu sebanyak 7,5 juta orang (6,24 persen).

Pada Februari 2015, penduduk bekerja masih didominasi oleh mereka yang berpendidikan SD ke bawah sebesar 45,19 persen, sementara penduduk bekerja dengan pendidikan Sarjana ke atas hanya sebesar 8,29 persen. (<https://www.bps.go.id/Brs/view/id/1139>).

- b. **Ekonomi Daerah:** Konsentrasi kegiatan ekonomi yang tinggi di daerah tertentu merupakan salah satu faktor yang menyebabkan terjadinya ketimpangan pembangunan antar daerah. Ekonomi daerah dengan konsentrasi kegiatan ekonomi tinggi cenderung tumbuh

pesat. Sedangkan daerah dengan tingkat ekonomi yang rendah cenderung mempunyai tingkat pembangunan dan pertumbuhan ekonomi yang lebih rendah. Pembangunan ekonomi daerah adalah suatu proses saat pemerintah daerah dan masyarakat mengelola sumber daya yang ada dan selanjutnya membentuk suatu pola kemitraan antara pemerintah daerah dengan sektor swasta untuk menciptakan suatu lapangan kerja baru dan merangsang perkembangan kegiatan ekonomi (pertumbuhan ekonomi) dalam wilayah tersebut. (Lincoln Arsyad, 1999).

Masalah pokok dalam pembangunan daerah berada pada penekanan terhadap kebijakan-kebijakan pembangunan yang berdasar pada kekhasan daerah yang bersangkutan (*endogenous development*) dengan menggunakan potensi sumberdaya manusia, kelembagaan, dan sumber daya fisik secara lokal atau daerah. Kondisi ini menantang perlunya dilakukan pengambilan inisiatif-inisiatif yang berasal dari daerah dalam proses pembangunan.

Hal ini penting untuk menciptakan kesempatan kerja baru dan merangsang kegiatan ekonomi (<https://candygloria.wordpress.com/2011/04/06/pembangunan-ekonomi-daerah/>).

- c. **Tingkat Kemiskinan:** Kemiskinan merupakan keadaan masyarakat yang tidak mampu memenuhi kebutuhan hidupnya. Kebutuhan hidup tersebut meliputi makanan, pakaian, tempat tinggal, pendidikan, dan kesehatan. Kemiskinan terjadi sebagai akibat berkurangnya pendapatan masyarakat secara riil. Masyarakat mengalami penurunan daya beli barang-barang kebutuhan pokok secara umum. Akibatnya, masyarakat tidak dapat hidup secara layak sehingga taraf hidupnya menurun. “Untuk mengukur kemiskinan BPS menggunakan konsep pendekatan kebutuhan

dasar. Kita buat garis kemiskinan yang terdiri dari garis kemiskinan makanan, kebutuhan minimum makanan setara 2.100 kilo kalori per kapita per hari dan garis kemiskinan non makanan. Nilai minimum pengeluaran untuk perumahan, sandang, pendidikan, kesehatan, digabungkan menjadi garis kemiskinan. Kita pakai sejak tahun 1998 dan 2.100 kilo kalori itu memang secara internasional banyak yang hampir sama, bahkan ada yang dibawah kita,” kata Suryamin.

“Pada bulan Maret 2014 jumlah penduduk miskin sebesar 28,28 juta orang, bila dibandingkan dengan September 2013 terjadi penurunan dari 28,60 juta orang, dan persentasenya juga menurun dari 11,46 menjadi 11,25 persen,” kata Suryamin. Dalam jumpa pers di Jakarta, Selasa (1/7), Kepala BPS Suryamin menjelaskan metoda yang digunakan BPS untuk mengukur kemiskinan di Indonesia, juga digunakan oleh banyak negara : (<http://www.voaindonesia.com/content/bps-tingkat-keliskinan-indonesia-menurun/1948483.html>).

d. Perbedaan Kondisi Demografis antar Provinsi:

Kondisi demografis antar provinsi berbeda satu dengan lainnya, ada yang disominasi oleh sektor pertanian, ada yang didominasi oleh sektor pariwisata, dan lain sebagainya. Perbedaan kondisi demografis ini biasanya menyebabkan pembangunan tiap-tiap daerah berbeda antara satu denganlainnya.

(<http://hedisasrawan.blogspot.co.id/2013/02/permasalahan-ekonomi-di-indonesia.html>)

Selain tantangan dan kendala yang telah dikemukakan, Dadang Solichin, mengemukakan beberapa permasalahan pembangunan dalam RPJP 2009-2014, yang oleh penulis, menilai hal tersebut masih relevan untuk dijadikan sebagai bahan kajian, yakni :

Permasalahan Pembangunan Daerah (1)

1. Pembangunan Ekonomi

- Meningkatnya pengangguran dan kemiskinan
- Menurunnya fungsi intermediasi perbankan untuk mengembangkan sektor riil
- Pola persebaran investasi untuk PMA dan PMDN secara nasional belum merata dan menunjukkan ketimpangan yang cukup tinggi antarwilayah

2. Pembangunan Sosial

- Menurunnya kemampuan pemerintah dalam pelayanan-pelayanan sosial dasar (pendidikan, kesehatan dan gizi).

Permasalahan Pembangunan Daerah (2)

3. Pembangunan Prasarana Wilayah

- Terbatasnya tingkat pelayanan jaringan transportasi antar dan intra wilayah.
- Menurunnya kapasitas pemerintah daerah dalam pengaturan dan pengelolaan infrastruktur.
- Menurunnya kapasitas dan ketersediaan sumberdaya tenaga listrik.
- Meningkatnya masalah kelangkaan air bersih dan air minum.
- Menurunnya kapasitas pembiayaan untuk memenuhi kebutuhan pelayanan infrastruktur.

Permasalahan Pembangunan Daerah (3)

4. Pembangunan Sumberdaya Alam dan Lingkungan Hidup

- Menurunnya kualitas permukiman (kemacetan, kawasan kumuh, pencemaran lingkungan (air, udara, suara, sampah).
- Berkurangnya ruang publik dan ruang terbuka hijau (RTH) di wilayah perkotaan.
- Alih fungsi lahan pertanian produktif menjadi lahan permukiman secara signifikan.

www.dadangsolihin.com

20

Permasalahan Pembangunan Daerah (4)

5. Pembangunan SDA dan LH (lanjutan)

- Meningkatnya urbanisasi dan aglomerasi perkotaan.
- Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) belum sepenuhnya menjadi acuan dalam pemanfaatan ruang dan fokus hanya pada Perencanaan.
- Penurunan luas kawasan Hutan Tropis dan kawasan resapan air, serta meningkatnya DAS kritis.
- Kejadian bencana alam gempa, banjir dan longsor yang frekuensinya meningkat dan dampaknya semakin meluas, terutama pada kawasan yang berfungsi lindung.

www.dadangsolihin.com

21

Permasalahan Pembangunan Daerah (5)

6. Permasalahan Khusus

- Lemahnya daya saing investasi
- Pembangunan daerah tertinggal belum ditangani secara terpadu antar sektor dan antara pemerintah, masyarakat, dan dunia usaha
- Pemekaran daerah yang belum mampu menyejahterakan masyarakat
- Rendahnya proses pembangunan dan penguatan stabilitas keamanan di daerah perbatasan negara.

www.dadangsolihin.com

22

VI. PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN DAN EKOLOGI PEMERINATAHAN

Konsep pembangunan berkelanjutan adalah pembangunan yang dapat memenuhi kebutuhan generasi saat ini tanpa mengorbankan kepentingan generasi yang akan datang. Pembangunan dalam hal ini mencakup upaya memaksimalkan *net benefit* dari pembangunan ekonomi yang berhubungan dengan pemeliharaan jasa dan kualitas sumber daya alam setiap waktu. Oleh sebab itu, pembangunan ekonomi tidak hanya mencakup peningkatan pendapatan perkapita riil, tetapi juga mencakup elemen-elemen lain dalam kesejahteraan sosial (Pearce dan Turner, 1990).

Hal tersebut sejalan dengan konsep pembangunan yang dikemukakan oleh Serageldin (1994) yakni pembangunan yang memungkinkan generasi sekarang dapat meningkatkan kesejahteraannya tanpa mengurangi kesempatan generasi yang akan datang untuk meningkatkan kesejahteraannya. Oleh karena itu, konsep pembangunan berkelanjutan adalah mengintegrasikan tiga aspek kehidupan (ekonomi, sosial dan ekologi) dalam satu hubungan yang sinergis, sehingga makna keberlanjutan dalam konsep tersebut juga didefinisikan sebagai keberlanjutan ekonomi, sosial, dan lingkungan.

Pada beberapa dekade terakhir, konsep pembangunan keberlanjutan (*sustainable development*) semakin sering digunakan oleh banyak negara di dunia untuk mengimplementasikan kebijakan pembangunan baik pada level nasional maupun internasional. Keberlanjutan (*sustainability*) saat ini telah menjadi elemen inti (*core element*) bagi banyak kebijakan pemerintah negara-negara di dunia dan lembaga lembaga strategis lainnya. Menurut Khanna (1999), pembangunan keberlanjutan berimplikasi pada keseimbangan dinamik antara fungsi *maintenance* (*sustainability*) dan *transformasi* (*development*) dalam rangka pemenuhan kebutuhan hidup.

Sementara itu, Cornelissen (2001), menilai *sustainability* memiliki implikasi pada dinamika pembangunan yang sedang berlangsung dan dikendalikan oleh ekspektasi tentang berbagai kemungkinan di masa yang akan datang. Dalam hal ini, untuk memulai dan memantau pelaksanaan pembangunan diperlukan kerangka kerja terstandarisasi (*standardized framework*) yang terbagi dalam empat tahap, yaitu:

1. Mendeskripsikan permasalahan sesuai dengan konteksnya;
2. Mendeterminasi permasalahan dengan *context-dependent* pada dimensi ekonomi, ekologi, dan sosial;
3. Menterjemahkan permasalahan ke dalam indikator keberlanjutan yang terukur;
4. Menilai kontribusi indikator-indikator tersebut pada Pembangunan secara menyeluruh.

Menurut Khanna (1999) perencanaan pembangunan perlu mempertimbangkan secara mendalam adanya *trade-off* antara level produksi-konsumsi dengan kapasitas asimilasi ekosistem. Sesuai dengan konsep daya dukung (*carrying capacity*) peningkatan kualitas hidup hanya bisa dilakukan apabila pola dan level produksi-konsumsi memiliki kompatibilitas dengan kapasitas lingkungan biofisik dan sosial. Melalui proses perencanaan berbasis daya-dukung (*carrying capacity-based planning process*) kondisi ini bisa dicapai dengan mengintegrasikan ekspektasi sosial dan kapabilitas ekologi ke dalam proses pembangunan. Dalam perencanaan pembangunan, Khanna menambahkan bahwa ekonomi dipandang sebagai sebuah sub-sistem dari sebuah ekosistem regional. Tidak mungkin terjadi pertumbuhan ekonomi yang tidak terbatas. Dalam perspektif makro ekonomi, hal ini berarti bahwa tingkat pertumbuhan ekonomi harus selalu berada di dalam batas daya dukung wilayah dan berada pada *trade-off* antara jumlah penduduk dan penggunaan sumber daya per kapita di dalam wilayah yang bersangkutan.

Pembangunan adalah suatu kegiatan yang berguna untuk memenuhi kebutuhan dalam kehidupan saat ini tanpa perlu merusak atau menurunkan kemampuan generasi yang akan datang dalam memenuhi kebutuhan hidupnya. Pada dasarnya konsep ini merupakan strategi pembangunan yang memberikan batasan pada laju pemanfaatan ekosistem alamiah dan sumber daya yang ada didalamnya. Ambang batas ini tidak mutlak (*absolute*) tetapi merupakan batas yang luwes (*flexible*) yang bergantung pada teknologi dan sosial ekonomi tentang pemanfaatan sumber daya alam, serta kemampuan *biosfer* dalam menerima akibat yang ditimbulkan dari kegiatan manusia. Dengan kata lain, adalah suatu hal yang tidak bisa dipungkiri, jika kiranya para pakar “pembangunan berkelanjutan” membatasi pembangunan sebagai semacam strategi dalam pemanfaatan ekosistem alamiah dengan cara tertentu, sehingga kapasitas fungsionalnya tidak rusak untuk memberikan manfaat bagi kehidupan umat manusia selanjutnya. Sehingga tindakan atau hal semacam strategi ini bukan saja untuk kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan dalam konteks distribusi, tetapi juga untuk kesejahteraan masyarakat dalam konteks keadilan bagi generasi mendatang.

Atas dasar itu, maka patut dimaklumi, seandainya para pakar pembangunan itu menggarisbawahi bahwa kita tidak saja harus mampu melaksanakan pengelolaan pembangunan yang ditugaskan (*to do the thing right*), tetapi juga dituntut untuk mampu mengelolanya dengan suatu lingkup yang lebih menyeluruh (*to do the right thing*). Maka upaya meningkatkan kesejahteraan hidup perlu memanfaatkan sumber daya alam, meliputi sumber daya alam yang mencakup air, tanah, udara, hutang, kandungan mineral, dan keanekaragaman hayati; sumber daya manusia yang mencakup jumlah penduduk, pendidikan, kesehatan, keterampilan, dan kebudayaan; Ilmu pengetahuan dan teknologi yang mencakup transportasi, informasi, komunikasi, dan hasil-hasil Ilmu Pengetahuan dan

Teknologi (Iptek) lainnya yang dimiliki secara cermat dan bijaksana, dengan cara cara cerdas.

Kajian terbaru mengenai sumber daya tersebut sifatnya terbatas, sehingga dalam penggunaannya ditekankan harus cermat dan bijaksana. Dalam logika dan nalar yang normal “ketidacermatan dan ketidakbijaksanaan dalam penggunaan sumber daya dapat menimbulkan beragam masalah yang setiap hari dialami, seperti polusi lingkungan, kerusakan sumber daya alam, dan timbulnya masalah sosial pemukiman, tempat tinggal”. Demikian berbagai rekomendasi mengenai pembangunan berkelanjutan.

Sesungguhnya pembangunan berkelanjutan atau pembangunan berwawasan lingkungan itu, tidak lain adalah pembangunan yang berorientasi pada pemenuhan kebutuhan manusia melalui pemanfaatan sumber daya alam secara bijaksana, efisien, dan memerhatikan pemanfaatannya secara berkelanjutan untuk masa kini maupun yang akan datang, dengan ciri-ciri:

1. Menjamin pemerataan dan keadilan, yaitu pembangunan yang berwawasan lingkungan dilandasi oleh pemerataan distribusi lahan dan faktor produksi, pemerataan kesempatan bagi perempuan, dan pemerataan ekonomi untuk peningkatan kesejahteraan.
2. Menghargai keanekaragaman hayati, yakni keanekaragaman hayati merupakan dasar bagi tatanan lingkungan. Pemeliharaan keanekaragaman hayati memiliki kepastian bahwa sumber daya alam selalu tersedia secara berlanjut untuk masa kini dan masa yang akan datang.
3. Menggunakan pendekatan integratif, yaitu pendekatan integratif, keterkaitan yang kompleks antara manusia dengan lingkungan dapat dimungkinkan untuk masa kini dan masa yang akan datang.
4. Menggunakan pandangan jangka panjang, dilakukan

untuk merencanakan pengelolaan pemanfaatan sumber daya yang mendukung pembangunan agar secara berlanjut dapat digunakan dan dimanfaatkan.

Upaya yang demikian di era reformasi tentu semakin digalakan seiring dengan perubahan dan perbaikan ketimpangan pembangunan dan pemerintahan.

Program-program baru yang mulai dicanangkan yang memberikan pengaruh yang cukup luas bagi penyelenggaraan pemerintahan yang berbeda, lebih demokratis, semakin memungkiankan atau merupakan spektrum bagi upaya yang lain secara komperhensif, universal dan fundamental.

Sebagaimana dipahami permasalahan pembangunan sekarang ini merupakan permasalahan setiap orang, sadar atau tidak sadar, yang bergelut di bidang pembangunan tidak dapat mengabaikan perkembangan berbagai ilmu pengetahuan dan teknologi, termasuk permasalahan dan ancaman bagi pembangunan berkelanjutan.

Pembangunan juga dipahami sebagian orang sebagai kondisi kritis dan traumatis, antara pengrusakan atau pembangunan dalam pandangan skeptis. Jika dijalankan secara keliru, egois dan tanpa memperhitungkan *sustainability factor*. Seperti diketahui bahwa konsep pembangunan diperkenalkan sebagai hasil debat antara pendukung pembangunan dan pendukung lingkungan. Soslusinya adalah konsep pembangunan yang berkelanjutan ini, yang kemudian terus dikembangkan.

Pada tahun 1987, Edward B. Barbier mengusulkan bahwa Pembangunan harus dilihat sebagai interaksi antara tiga sistem, yaitu: sistem biologis dan sumber daya, serta sistem ekonomi dan sistem sosial. Selain itu, dalam menjelaskan konsep Pembangunan ini, Budimanta membandingkan perkembangan kota Jakarta dengan kota-kota lain di Asia, yaitu Bangkok, Singapura dan Tokyo yang memiliki kualitas pembangunan yang berkelanjutan yaitu cara berpikir yang

integratif, perspektif jangka panjang yang mempertimbangkan keanekaragaman dan distribusi keadilan social ekonomi. (Arif Budimanta Dalam Bunga Rampai, 2005).

Kemiskinan serta kerusakan lingkungan hidup merupakan ancaman utama bagi proses pembangunan kaitannya dengan tujuan pembangunan mencapai masyarakat sejahtera. Masyarakat sejahtera dalam konteks ini, adalah kesejahteraan yang berkelanjutan, masif dan inklusif dalam tatanan berkeadilan yang oleh Madrim Djody Gondokusumo (2005) menamakannya dengan pembangunan yang didukung oleh lingkungan hidup yang berkelanjutan. Tiga masalah yang merupakan hambatan dalam mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan yaitu masalah kemiskinan, masalah kualitas lingkungan hidup dan masalah keamanan dan ketertiban, dikemukakannya sebagai berikut:

1. Masalah Kemiskinan: Kemiskinan merupakan salah satu contoh ketidakadilan yang dialami suatu kelompok (masyarakat pra sejahtera), dan terdapat di mana-mana, baik di negara maju maupun di negara-negara yang sedang berkembang.

Dalam hal ini terdapat pengingkaran dari konsep pembangunan berkeadilan ketidakadilan itu terlihat dari tidak terpenuhinya kebutuhan-kebutuhan mereka untuk bertahan hidup, dalam kesehatan yang baik, sulitnya mendapat akses ke pelayanan publik (sanitasi sehat, air bersih, pengelolaan sampah) rumah sehat, RTH, pelayanan pendidikan dan sebagainya.

Ketidakadilan itu terlihat dari tidak adanya akses kepemilikan hak atas tanah yang mereka huni. Sebagai akibat itu semua, sulit bagi mereka untuk mendapat akses ke pekerjaan yang baik dan stabil. Ketidakadilan itu menyebabkan masyarakat miskin tetap miskin dan mengancam proses pembangunan yang berkelanjutan. Kerusakan lingkungan, kondisi permukiman buruk

atau kumuh dalam suatu kawasan memperlihatkan bahwa kawasan tersebut sedang dalam proses tidak berkelanjutan. (Madrim Djody Gondokusumo dalam Bunga Rampai, 2005).

Krisis ekonomi selanjutnya menurut Madrim, yang menyebabkan naiknya harga kebutuhan bahan pokok telah menimbulkan berbagai kerusuhan. Kerusuhan ini bahkan telah menembus sampai kawasan pedesaan atau kawasan pinggiran kota. Hal ini disebabkan desa telah kehilangan daya tahan menghadapi krisis. Kultur agraris yang menjadi basis pertahanan ekonomi desa telah hilang maupun ditinggalkan, diganti dengan pola modern yang tergantung pada industri. Sementara industri yang diharapkan mampu menopang sektor pertanian, kondisinya sangat rentang dan keropos karena ketergantungannya pada bahan baku impor.

Kebijakan tegas untuk meninggalkan kultur agraris karena ada pandangan bahwa pola pertanian yang ada selama ini tidak memberikan nilai tambah sangatlah naif. Nilai tambah yang dimaksud dalam konteks tersebut adalah yang bisa memberikan kontribusi devisa, bukan dalam pengertian mampu memberikan daya hidup pada komunitas desa. Bahkan kecenderungannya adalah mengubah kawasan pedesaan yang mampu mandiri berbasis pertanian keanekaragaman hayati, sebagai ajang konversi, menjadi kawasan industri dan kawasan permukiman perkotaan.

Ketahanan kita akan kebutuhan bahan pokok sangatlah kurang, karena investasi yang ada selama ini bukan untuk pembangunan industri yang berbasis sumber daya alam hayati (agroindustri).

Tempe, menurut Madrim mengutip pendapat Sugandi (2007), merupakan makanan Indonesia sejak dahulu kala, ternyata kita belum mampu menjadi produsen bahan baku kedelainya hingga kini. Kedelai hingga kini

masih harus diimpor. Semuanya itu disebabkan kita belum pernah mengadakan penelitian bioteknologi yang dapat mendukung pola agraris yang kita miliki agar efisien. Penelitian yang ada selama ini bukan membumi, tetapi menuju ke langit. Untuk itu, dalam rangka peningkatan ketahanan akan kebutuhan bahan pokok diperlukan upaya pembangunan daerah yang berbasis keanekaragaman hayati setempat (Sugandi, 2007).

Penelitian-penelitian terbaru menunjukkan bahwa kemiskinan tidaklah statis. Orang miskin bukanlah orang yang pasif. Ia adalah manajer seperangkat aset yang ada di seputar diri dan lingkungannya. Keadaan ini terjadi pada orang yang miskin yang hidup di negara yang tidak menerapkan sistem negara kesejahteraan (*welfare state*). Sistem yang dapat melindungi warganya menghadapi kondisi-kondisi yang memburuk yang mampu ditangani oleh dirinya sendiri. Kelangsungan hidup individu dalam situasi seringkali tergantung pada keluarga yang secara bersama-sama dengan jaringan sosial membantu para anggotanya dengan pemberian bantuan keuangan, tempat tinggal dan bantuan-bantuan mendesak lainnya. Pendekatan kemiskinan yang berkembang selama ini perlu dilengkapi dengan konsep keberfungsian sosial yang lebih bermatra demokrasi-sosial ketimbang neo-liberalisme. *Rebounding* atau pelurusan kembali makna keberfungsian sosial ini akan lebih memperjelas analisis mengenai bagaimana orang miskin mengatasi kemiskinannya, serta bagaimana struktur rumah tangga, keluarga kekerabatan, dan jaringan sosial mempengaruhi kehidupan orang miskin. Paradigma baru lebih menekankan pada “apa yang dimiliki si miskin” ketimbang “apa yang tidak dimiliki si miskin” (Suharto, 2005).

Pada akhirnya kebijakan pengurangan kemiskinan yang selama ini yaitu pendekatan *top-down* dalam perencanaan kebijakan yang sekarang dilakukan, yaitu pemerintah dan para pakar menganggap dirinya yang paling mengetehai tentang proses-proses yang terjadi dimasyarakat, perlu diganti dengan pendekatan *bottom-up*, yaitu melibatkan partisipasi masyarakat melalui dialog-dialog yang demokratis, menghargai perbedaan-perbedaan, keadilan dan kesetaraan jender. Ilmu pengetahuan modern antroposentris sebagai dasar perencanaan kebijakan publik untuk mengelola kehidupan masyarakat dan lingkungan perlu diganti dengan ilmu pengetahuan yang bersifat non-antroposentris, menghargai etika dan nilai-nilai yang ada di masyarakat dan di lingkungan alam. (Madrim Djody Gondokusumo Dalam Bunga Rampai, 2005)

2. Masalah Kualitas Lingkungan Hidup: Pembangunan pada hakikatnya adalah perubahan lingkungan, yaitu mengurangi resiko lingkungan atau dan memperbesar manfaat lingkungan. Sejak berabad tahun yang lalu nenek moyang kita telah merubah hutan menjadi daerah pemukiman dan pertanian. Perubahan hutan menjadi sawah merupakan usaha untuk memanfaatkan lahan untuk produksi bahan makanan dibawah kondisi curah hujan yang tinggi dan juga untuk mengurangi resiko erosi di daerah pegunungan. Hingga sekarang pencetakan sawah masih berjalan terus. Dengan perubahan hutan atau tata guna lahan lain menjadi sawah berubahlah pula keseimbangan lingkungan.

Jadi jelaslah keserasian bukanlah suatu hal yang kekal, melainkan berubah-ubah menurut umur orang atau golongan, tempat, dan waktu. Karena itu melestarikan keserasian bertentangan dengan hakekat hidup yang menginginkan perubahan. Melestarikan keserasian akan berarti meniadakan kebutuhan dasar untuk dapat

memilih. Karena itu akan berarti menurunkan mutu lingkungan dan dengan itu mutu hidup.

Pembangunan yang berwawasan lingkungan pada hakekatnya tidak bisa dilepaskan dari pembangunan manusia itu sendiri. Manusia merupakan subjek sekaligus objek pembangunan. Manusia berada pada posisi sentral sehingga pelaksanaan pembangunan dan hasil-hasilnya tidak boleh mengabaikan dimensi manusianya. Untuk dapat melakukan hal tersebut, diperlukan pendekatan pembangunan yang menitik beratkan pada segi manusia. Pembangunan dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan dan mutu hidup manusia. Di lain pihak, pembangunan yang makin meningkat akan memberikan dampak negatif, berupa resiko pencemaran dan perusakan lingkungan hidup, yang mengakibatkan rusaknya struktur dan fungsi dasar ekosistem yang menjadi penunjang kehidupan. Kerusakan ini pada akhirnya akan menjadi beban yang malah menurunkan mutu hidup manusia, sehingga apa yang menjadi tujuan pembangunan akan sia-sia.

Terpeliharanya keberlanjutan fungsi lingkungan hidup merupakan kepentingan manusia, sehingga menuntut tanggung jawab dan perannya untuk memelihara dan meningkatkan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup. Keberlanjutan pembangunan harus memadukan lingkungan hidup, termasuk sumber daya alam, sumber daya manusia, serta pengembangan sumber daya buatan, dan menjadi sarana untuk mencapai keberlanjutan pembangunan, serta menjadi jaminan bagi kesejahteraan serta mutu hidup generasi masa kini dan generasi mendatang.

3. Masalah Keamanan dan Ketertiban: Banyak permasalahan yang bisa dikaitkan dengan masalah keamanan, dan ketertiban menurut Madrim, antara lain tidak disiplinnya masyarakat, dicontohkan dengan

disiplin berlalu lintas, maraknya terjadi demonstrasi yang dilakukan oleh masyarakat terhadap kebijakan-kebijakan pembangunan yang dijalankan oleh pemerintah.

Mengenai pembangunan berkelanjutan, bidang ilmu yang mendalami hal ini adalah ekologi pemerintahan. Satu cabang ilmu pemerintahan yang mempelajari pengaruh lingkungan ruang waktu terhadap pemerintahan, baik *das sein* maupun *das sollen*. Siklus ini menggambarkan hubungan manusia dengan alam dimana nilai-nilai lingkungan ruang-waktu ditransfer (*transferring*), dipertukarkan (*exchanging*) atau ditransformasikan (*transforming*) dari lingkungan ke bidang pemerintahan secara timbal balik (T. Ndraha, Kybernology, 2003).

Siklus pendukung kehidupan (*life support cycles*), kesenjangan antara “permintaan” dan “penawaran” terhadap sarana kebutuhan, pemenuhan kebutuhan semakin sulit dan bersaing, akibatnya kebutuhan berubah menjadi tuntutan. Hal ini menuntut fungsi pemerintahan yang harus menyiapkan jasa publik dan layanan *civil* yang terdistribusi dengan baik. (T. Ndraha, Kybernology, 2003)

Implikasi dari semua itu membuat pemerintahan memerlukan sumber-sumber pendukung kehidupan yang semakin memadai dari lingkungannya untuk ditransformasikan dalam kehidupan masyarakat. Kondisi ini menjadikan perubahan lingkungan yang berdimensi horisontal menjadi lingkungan yang berdimensi “ruang” dan “waktu”, yakni ruang hidup dan kesempatan hidup.

Dampak kegiatan manusia terhadap lingkungan (*man's impact on environment*) adalah manusia pada satu sisi berfungsi sebagai subjek di dalam lingkungan pemerintahan, dan terposisi sebagai objek di luar lingkungan pemerintahan. Lingkungan adalah milik bersama umat manusia. Sekaliam

umat manusia dilahirkan merdeka dan sama dalam martabat (*dignity*) dan hak-hak (*rights*). Setiap orang berhak hidup, bebas menentukan pilihan, dan berhak mendapat pekerjaan. (*Declaration of Human Rights ,PBB tanggal 10 April 1948*)

T. Ndraha, *Kybernology* (2003), dalam hal ini menyarankan perlunya dikembangkan dua pendekatan, pertama apa yang dikenal dengan pemerintahan ekologis, yaitu mempelajari upaya pemerintah dalam mengontrol dan membimbing guna meningkatkan dukungan lingkungan terhadap kehidupan dan memelihara harmoni antara manusia dan lingkungannya. Kedua, yakni ekologi pemerintahan yang mempelajari pengaruh ekologis lingkungan berdimensi ruang dan waktu terhadap pemerintahan.

Hal mengenai lingkungan bagi pemerintahan mempunyai dimensi strategis akibat terjadinya pergeseran kompetisi dari kebutuhan sarana kehidupan menjadi kebutuhan ruang hidup. Hal ini bisa berakibat pada terjadinya konflik sosial di dalam masyarakat diiringi perubahan perilaku (pengrusakan) terhadap lingkungan. Dinamika tersebut mendorong diperlukannya ilmu pemerintahan baru, yakni pemerintahan yang peduli lingkungan, maka dikenalah Ekologik Pemerintahan (*Kybernology of Environment atau Ecological Kybernology*).

Salah satu poin penting yang dibahas pada pertemuan Yokohama-Japan adalah prasyarat kota semisal sanitasi, air bersih, infrastruktur, interaksi perdagangan, distribusi, dan industri atau secara umum meliputi aspek ekologi dan ekonomi, kini dikenal dengan *Eco²Cities*. Pertemuan Yokohama mendeklarasikan, kota di satu sisi diklaim sebagai mesin pertumbuhan ekonomi sekaligus berkontribusi dalam pengrusakan lingkungan dan penciptaan perubahan iklim. Faktor ini berimplikasi pada urbanisasi yang dinilai atau dapat dikatakan sebagai kekuatan mendasar yang dapat mengurangi pertumbuhan kemiskinan, sekalipun tentu urbanisasi menimbulkan masalah tersendiri. Urbanisasi menciptakan

tantangan lingkungan dan sosial ekonomi kota. Kota sangat bergantung pada keanekaragaman lingkungan (*biodiversity*).

Pertemuan Yokohama, atau Konferensi Internasional *Eco²Cities* menilai hal ini sebagai tantangan sekaligus menjadi peluang untuk merencanakan, mengembangkan, membangun, dan mengatur kota agar lebih teratur dalam hal penciptaan ekologi dan ekonomi, setara secara sosial dan terhindar dari berbagai risiko.

Maksud baik rekomendasi Yokohama, yaitu agar kita dapat mencapai keseimbangan lingkungan sambil mempromosikan pembangunan dan mengurangi kemiskinan. Langkah mengadopsi strategi yang membangun sinergi dan keterkaitan ekologi, sosial, dan ekonomi yang berkesinambungan, maka kota dapat menciptakan nilai-nilai ekonomi dan peluang-peluang untuk memperkuat aset-aset sosial yang mengendalikan manfaat sistem ekologi serta menjaganya untuk generasi mendatang.

Disarankan pula agar kita melakukan Intervensi dan rekayasa Kota, agar kota dapat tumbuh tidak sekedar alami tanpa konsep. Disarankan agar bersedia membangun sistem kolaborasi stakeholder; Integrasi fungsi dan sistem kota serta memaksimalkan sub sistemnya; juga mengadopsi suatu kerangka investasi yang berkesinambungan.

Strategi Yokohama ini mempromosikan perencanaan kota secara inovatif. Kota didesain dengan teknologi-teknologi yang baru; pembangunan kota yang solid, sistem transportasi publik yang terintegrasi, perencanaan pemanfaatan lahan kota, efisiensi energi bangunan dan infrastruktur, sistem jaringan yang canggih yang dapat menyatukan sentralisasi dan desentralisasi sumber energi, air serta sistem pembuangan limbah cair yang dikonversi dengan sistem daur ulang. Untuk mengadopsi pendekatan strategi ini pemerintah kota dianjurkan:

- a. Mengarahkan proses pembangunan yang didalamnya terdapat beberapa hal-hal penting, seperti perekonomian

lokal, masyarakat dan ekologi yang mampu bersinergi satu sama lain;

- b. Menyelesaikan sinergi secara berkesinambungan dalam perencanaan dan manajemen kota dengan mengkoordinasikan suatu kebijakan secara menyeluruh dari para *stakeholder* melalui kolaborasi yang diperluas;
- c. Merencanakan, mendesain dan mengurus seluruh sistem kota secara terintegrasi dan memaksimalkan subsistem yang ada termasuk sistem ekologi;
- d. Mengadopsi suatu kerangka investasi yang berkesinambungan;
- e. Berkolaborasi untuk mempromosikan pembangunan kota madani/berkesinambungan. Sentuhan kebijakan terhadap sebuah kota yang meliputi berbagai intervensi kelak akan menjadi pembeda antara kota yang tumbuh tak terarah dengan kota yang didesain secara konperhensif. Tidak mengherankan jika perkembangan sebuah kota terkadang tidak fokus karena tersangkut pada area area kebijakan yang tidak konsisten. Tantangan pembangunan kota dalam konteks pembangunan daerah adalah pada perbaikan teknostruktur dan fungsi kelembagaan, khususnya menyangkut perencanaan dan pengendalian ruang. Hal ini menjadi kendala tersendiri bagi penataan ruang yang berjangka panjang yang dapat menjadi rujukan pembangunan ke depan. Demikian halnya dengan sistem perizinan harus menjadi bagian dari pengendalian yang berkonsekwensi pada peningkatan kapasitas kelembagaan sekaligus menunjukkan urgensi institusi strategis ini. Kota-kota di negara yang sedang berkembang dapat mencapai keseimbangan lingkungan sambil mempromosikan pembangunan dan mengurangi kemiskinan dengan cara membangun konsep *Eco²Cities*. Semua itu membutuhkan komitmen yang tegas dari para pembuat kebijakan, dikembangkan berdasarkan analisis terkini,

memperhatikan kondisi lokal dan keinginan yang kuat dari pemerintah.

Untuk menyimpulkan deklarasi Yokohama, para peserta mendesak bahwa kita harus “Bertindak Sekarang, Bertindak Bersama, Bertindak Secara Berbeda” demi pencapaian pembangunan kota secara berkelanjutan termasuk pembangunan iklim kota yang kondusif. Tulisan ini dibuat sebagai laporan keikutsertaan penulis pada konferensi tersebut lalu kemudian dirujuk pada buku ini agar pesan Yokohama itu meluas ke segenap penjuru yang terjangkau. Konferensi Internasional *Eco²Cities* berlangsung tanggal 22 Oktober 2010, di Yokohama, Jepang. Untuk sekarang dan yang akan datang! *Eco²Cities*, kebijakan ekonomi dan ekologi dalam pembangunan kota jelas sekali dalam programnya menyarankan pemerintah daerah menyelamatkan lingkungan dengan menyelenggarakan pembangunan daerah berorientasi lingkungan dan melirik lingkungan sebagai satu faktor yang dapat disinergikan dengan konsep pembangunan ekonomi atau peranan ekonomi satu daerah.

Melalui pembangunan kota yang mewujudkan pembangunan ekonomi yang terdesentralisir akan memberi efek ganda terhadap pelaksanaan otonomi daerah, yakni akselerasi pembangunan politik melalui desentralisasi pemerintahan atau otonomi daerah.

VII. INDIKATOR PEMBANGUNAN

1. Pembangunan Menurut Para Ahli

Siagian (1983), dalam bukunya *Administrasi Pembangunan* mengemukakan, “Pembangunan sebagai suatu perubahan, mewujudkan suatu kondisi kehidupan bernegara dan bermasyarakat yang lebih baik dari kondisi sekarang, sedangkan pembangunan sebagai suatu pertumbuhan menunjukkan kemampuan suatu kelompok untuk terus berkembang, baik secara kualitatif maupun kuantitatif dan merupakan sesuatu yang mutlak harus terjadi dalam pembangunan.”

Portes (1976) mendefinisikan pembangunan (*development*) sebagai transformasi ekonomi, sosial dan budaya. Pembangunan nasional adalah proses perubahan yang direncanakan untuk memperbaiki berbagai aspek kehidupan masyarakat ke arah yang diinginkan, melalui kebijakan, strategi dan rencana. Perubahan atau transformasi dalam struktur ekonomi, misalnya, dapat dilihat dari adanya peningkatan atau pertumbuhan produksi yang cepat di sektor industri dan jasa, sehingga kontribusinya terhadap pendapatan nasional semakin besar. Sebaliknya, kontribusi sektor pertanian akan menjadi semakin kecil dan berbanding terbalik dengan pertumbuhan industrialisasi dan modernisasi ekonomi. Ciri struktur ekonomi negara industri yang sudah berada pada level “*high mass consumption*” adalah tingginya kontribusi sektor jasa terhadap pendapatan nasional (GNP/PDB).

Todaro (dalam “Pembangunan Ekonomi di Dunia ketiga”) mengemukakan “pembangunan” berarti, kapasitas ekonomi nasional yang kondisi ekonominya yang terdahulu lebih banyak statis dalam beberapa waktu lamanya, kemudian mengangkat/menghasilkan dan menunjang peningkatan tiap tahun produk nasional kotornya(PNK-nya).

Pemahaman pembangunan Todaro ini selama beberapa dekade sebelum ini menjadi acuan banyak kalangan untuk kemudian menyusun indikator yang akan digunakan bagi kemajuan pembangunan.

Pembangunan menurut Siagian adalah suatu rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana dan dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa.

Menurut Rostow pembangunan adalah transformasi dari negara terbelakang menjadi negara maju dan dapat dijelaskan melalui urutan tingkatan atau tahap.

Menurut La Peire pembangunan adalah usaha yang secara sistematis direncanakan dan dilakukan untuk mengubah situasi dan kondisi masyarakat ke taraf yang lebih sempurna.

Sedangkan menurut Gouled salah satu bentuk perubahan sosial dan modernisasi adalah bentuk khusus dari pembangunan sedangkan industrialisasi adalah salah satu segi dari pembangunan.

Pembangunan adalah perubahan kearah kondisi yang lebih melalui upaya yang dilakukan secara terencana. Pembangunan adalah pembaharuan yang juga merupakan suatu bentuk perubahan ke arah yang dikehendaki tetapi lebih terkait dengan nilai-nilai atau sistem nilai. Dengan melihat kedua pengertian di atas maka dapat kita simpulkan bahwa Perencanaan Pembangunan adalah suatu proses penyusunan tahapan-tahapan yang melibatkan berbagai unsur didalamnya guna pemanfaatan dan pengalokasian sumber-sumber daya yang ada dalam rangka meningkatkan kesejahteraan sosial dalam suatu lingkungan, wilayah atau daerah dalam jangka waktu tertentu.

Pembangunan nasional di negara-negara dunia ketiga telah dimulai sejak pasca Perang Dunia Kedua. Negara-negara bekas jajahan di Asia dan Afrika, juga Amerika Latin telah menjadi arena pengujian teori-teori pembangunan,

melalui praktek formulasi kebijakan pembangunan beserta implementasinya. Hasil dari berbagai pengujian teori di berbagai belahan dunia tersebut telah memberikan hasil yang beragam dan sumbangan terhadap beberapa cabang ilmu sosial, terutama ekonomi, sosiologi (Portes 1976; Delacroix 1977) dan ilmu politik (termasuk Administrasi Negara).

Pembangunan (development) adalah proses perubahan yang mencakup seluruh sistem sosial, seperti politik, ekonomi, infrastruktur, pertahanan, pendidikan dan teknologi, kelembagaan, dan budaya (Alexander 1994). Portes (1976) mendefinisikan pembangunan sebagai transformasi ekonomi, sosial, dan budaya. Pembangunan adalah proses perubahan yang direncanakan untuk memperbaiki berbagai aspek kehidupan masyarakat. Sedangkan Ginanjar Kartasasmita (1994) memberikan pengertian yang lebih sederhana, yaitu “sebagai suatu proses perubahan ke arah yang lebih baik melalui upaya yang dilakukan secara terencana.”

Pada awal pemikiran tentang pembangunan sering ditemukan adanya pemikiran yang mengidentikan pembangunan dengan perkembangan, pembangunan dengan modernisasi dan industrialisasi, bahkan pembangunan dengan westernisasi. Seluruh pemikiran tersebut didasarkan pada aspek perubahan, di mana pembangunan, perkembangan, dan modernisasi, serta industrialisasi, secara keseluruhan mengandung unsure perubahan. Namun begitu, keempat hal tersebut mempunyai perbedaan yang cukup prinsipil, karena masing-masing mempunyai latar belakang azas dan hakikat yang berbeda serta prinsip komunitas yang berbeda pula, meskipun semuanya merupakan bentuk yang merefleksikan perubahan (Riyadi dan Bratakusumah, 2005).

Menurut Tikson (2005) pembangunan nasional dapat pula diartikan sebagai transformasi ekonomi, sosial dan budaya secara sengaja, kebijakan dan strategi menuju arah yang diinginkan. Dengan demikian, proses pembangunan terjadi di semua aspek kehidupan masyarakat, ekonomi,

sosial, budaya, politik, yang berlangsung pada level makro (nasional) dan mikro (community/group). Makna penting dari pembangunan adalah adanya kemajuan/ perbaikan (prggress), pertumbuhan dan diverifikasi.

2. Indikator Keberhasilan Pembangunan di Bidang Ekonomi

Penggunaan indikator dan variable pembangunan bisa berbeda untuk setiap negara. Di negara-negara yang masih miskin, ukuran kemajuan dan pembangunan mungkin masih sekitar kebutuhan-kebutuhan dasar seperti listrik masuk desa, layanan kesehatan pedesaan, dan harga makanan pokok yang rendah. Sebaliknya di negara-negara yang telah dapat memenuhi kebutuhan tersebut, indikator pembangunan akan bergeser lepada faktor-faktor sekunder dan tersier (Tikson, 2005).

Sejumlah indikator ekonomi dapat digunakan oleh lembaga-lembaga internasional antara lain pendapatan per kapota (GNP atau PDB), strukutr perekonomian, urbanisasi, dan jumlah tabungan. Di samping itu terdapat pula dua indikator lainnya yang menunjukkan kemajuan pembanhunan sosial ekonomi suatu bangsa atau daerah, yaitu Indeks Kualitas Hidup (IKH atau PQLI) dan Indek Pembangunan Manusia (HDI). Berikut ini, akan disajikan ringkasan Deddy T. Tikson (2005) terhadap kelima faktor indikator tersebut:

1. Pendapatan Per Kapita

Pendapatan per kapita, baik dalam ukuran GNP maupun PDB merupakan salah satu indikator makro-ekonomi yang telah lama digunakan untuk mengukut pertumbuhan ekonomi. Dalam prespektif makro ekonomi, indikator ini merupakan bagian kesejahteraan manusia yang dapat diukur, sehingga dapat menggambarkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat. Tampaknya pendapatan per kapita telah menjadi indikator makro ekonomi yang tidak

bisa diabaikan, walaupun memilimi beberapa kelemahan. Sehingga pertumbuhan pendapatan nasional, selama ini, telah dijadikan tujuan pembangunan di negara-negara dunia ketiga. walaupun demikian, beberapa ahli menganggap penggunaan indikator ini tidak mengukur distribusi pendapat dan pemerataan kesejahteraan, termasuk pemerataan akses terhadap sumber daya ekonomi.

2. Struktur Ekonomi

Telah menjadi asumsi bahwa peningkatan pendapatan per kapiya akan menerminkan transformasi sturktural dalam bidang ekonomi dan kelas-kelas sosial. Dengan adanya perkembangan ekonomu dan peningkatan per kapita, kontribusi sector manufaktur/industry dan jasa terhadap pendapatan nasional akan meningkat terus.

Perkembangan sektor industri dan perbaikan tingkat upah akan meningkatkan permintaan atas barang-barang industri, yang akan diikuti oleh perkembangan investasi dan perluasan tenaga kerja. Di lain pihak, kontribusi sektor pertanian terhadap pendapatan nasional akan semakin menurun.

3. Urbanisasi

Urbanisasi dapat diartikan sebagai meningkatnya proporsi penduduk yang bermukim di wilayah perkotaan dibandingkan dengan di pedesaan, urbanisasi dikatakan tidak terjadi apabila pertumbuhan penduduk di wilayah urban berbanding lurus dengan proporsi industrialisasi. Ini berarti bahwa kecepatan urbanisasi akan semakin tinggi sesuai dengan cepatnya industrilisasi.

4. Angka Tabungan

Perkembangan sektor manufaktur/industri selama tahap industrialisasi memerlukan investasi dan modal. Financial capital merupakan faktor utama dalam proses industrialisasi dalam sebuah masyarakat, sebagaimana terjadi di Inggris, umunya Eropa pada awal pertumbuhan kapitalisme yang

disusul oleh revolusi industri. Dalam masyarakat yang memiliki produktivitas tinggi, modal usaha ini dapat dihimpun melalui tabungan, baik swasta maupun pemerintah.

5. Indeks Kualitas Hidup

IKH atau Physical Quality of Life (PQLI) digunakan untuk mengukur kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat. Indeks ini dibuat indikator makro ekonomi tidak dapat memberikan gambaran tentang kesejahteraan masyarakat dalam mengukur keberhasilan ekonomi. Misalnya, pendapatan nasional sebuah bangsa dapat tumbuh terus, tetapi tanpa diikuti oleh pemerintah.

Beberapa indikator pembangunan secara sektoral dapat kita cermati sebagai berikut:

1) Indikator Keberhasilan Pembangunan di Bidang Kesehatan

Peranan keberhasilan kesehatan sangat menentukan tercapainya tujuan pembangunan nasional, karena dalam rangka menghadapi makin ketatnya persaingan pada era globalisasi, pendidik yang sehat akan menunjang keberhasilan program pendidikan dan juga mendorong peningkatan produktivitas dan pendapatan penduduk. Pada dasarnya pembangunan di bidang kesehatan bertujuan untuk memberikan pelayanan kesehatan secara mudah, merata, dan murah. Upaya untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat yang baik selain dengan penyediaan berbagai fasilitas kesehatan, juga melalui penyuluhan kesehatan agar masyarakat berperilaku hidup sehat. Adapun upaya untuk menilai keberhasilan pembangunan di bidang kesehatan salah satunya adalah dengan keharusan guna menilai hasil pelaksanaan program kesehatan yang dijalankan. Guna menilai keberhasilan pembangunan kesehatan maupun sebagai dasar dalam menyusun rencana untuk masa yang akan datang mutlak diperlukan analisa situasi derajat kesehatan tersebut.

2) Indikator Keberhasilan Pembangunan di Bidang Pendidikan

Pembangunan bidang pendidikan memiliki dua indikator utama, yakni indikator perkembangan pembangunan dan indikator keberhasilan pembangunan pendidikan. Indikator perkembangan pembangunan pendidikan dapat ditunjukkan melalui: a) akses penduduk usia sekolah terhadap lembaga pendidikan, b) kesadaran masyarakat untuk menyekolahkan anak, c) tingkat pengeluaran pemerintah untuk anggaran pendidikan, serta d) rasio sarana belajar pendidikan (Rasio siswa-kelas, rasio siswa-guru, dan rasio guru-kelas).

3) Indikator Keberhasilan di Bidang Sosial dan Budaya

Pembangunan sosial dapat didefinisikan sebagai strategi kolektif dan terencana guna meningkatkan kualitas hidup manusia melalui seperangkat kebijakan sosial yang mencakup sector pendidikan, kesehatan, perumahan, ketenagakerjaan, jaminan sosial, dan penanggulangan kemiskinan. Pembangunan kesejahteraan sosial lebih berorientasi pada peningkatan modal sosial (social capital) yang dapat dilihat dari indikator keberfungsian sosial (social functioning) yang mencakup kemampuan memenuhi kebutuhan dasar, melaksanakan peran sosial, serta menghadapi guncangan dan tekanan hidup. Meskipun sasaran pelayanan pembangunan kesejahteraan sosial mencakup individu dan masyarakat dari berbagai kelas ekonomi. Namun sasaran utama pelayanan pembangunan sosial pada umumnya adalah mereka yang tergolong kelompok-kelompok kurang beruntung (disadvantaged groups) yang di Indonesia dikenal dengan nama Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS).

4) Indikator Keberhasilan Pembangunan di Bidang Hukum

Untuk mendukung terwujudnya Indonesia yang sejahteram demokratis, dan berkeadilan, maka perlu menetapkan kebijakan pembangunan di bidang hukum dan aparatur di Indonesia. Hal ini dilakukan dengan menetapkan

kebijakan pembangunan di bidang hukum dan aparatur yang diarahkan pada perbaikan tata kelola pemerintahan yang baik. Kebijakan ini sudah tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2011-2014, dalam bidang hukum dan aparatur.

3. Sumber Data bagi Pembangunan

Setelah definisi definisi tersebut digunakan, menurut Todaro, disadari kerap terjadi kesalahan dalam definisi “pembangunan” yang digunakan selama ini. Kesalahan yang kemudian disadari adalah meluasnya kemiskinan, meningkatnya ketimpangan-ketimpangan dalam pemerataan penghasilan dan meningkatnya pengangguran. Pembangunan ekonomi kemudian digaris kembali dengan dasar mengurangi kemiskinan, ketimpangan dan pengangguran dalam konteks pertumbuhan ekonomi atau ekonomi yang sedang berkembang. (Todaro dalam “Pembangunan Ekonomi di Dunia ketiga”)

Sejalan dengan amanat yang tertuang dalam Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 alinea 4, Pembangunan yang dilaksanakan pemerintah pada dasarnya adalah bertujuan untuk meningkatkan tarafhidup dan kesejahteraan masyarakat. Pembangunan yang dilaksanakan memerlukan berbagai faktor pendukung, baik itu berupa sumber daya alam dan sumber daya manusia. Pelaksanaannya akan berjalan sesuai dengan target apabila kebijakan yang diterapkan didukung oleh data-data yang tepat dan rasional, agar hasil yang diperoleh dapat memenuhi target sasaran. Oleh karena itu, masalah pengumpulan dan penyajian informasi sebagai masukan dalam perumusan kebijaksanaan perencanaan pembangunan sangat penting untuk mendapatkan perhatian. Bagi perencana dan pembuat kebijakan perlu menyadari bahwa perencanaan akan berhasil guna bila data atau informasi yang digunakan memberikan gambaran yang sebenarnya (*represent reality*).

Untuk lebih memantapkan visi, misi, dan strategi

pembangunan manusia misalnya, di perlukan suatu data yang digunakan sebagai pedoman dalam penyusunan Laporan Pembangunan Manusia yang akurat dan representatif dalam mencerminkan kondisi yang terjadi di tengah-tengah masyarakat di suatu wilayah. Data dasar (*data basis*) ini mencakup tidak hanya mengenai sektor-sektor sosial seperti pendidikan dan kesehatan, tetapi juga mengenai sektor-sektor ekonomi seperti PDRB per kapita.

Perencanaan sebagai program-program pelaksanaan pembangunan memerlukan informasi yang dapat menyajikan gambaran sebenarnya di lapangan (*represent reality*). Semua informasi yang ada tersebut berguna sebagai penunjang bagi analisis, *monitoring*, dan evaluasi suatu kebijakan. Dari sini dapat dilihat pentingnya pemanfaatan data yang relevan dengan kualitas yang baik dan dari sumber yang terpercaya dikarenakan kecermatan dan konsistensi data sangat diperlukan untuk mencegah kekeliruan kesimpulan yang dapat terjadi di kemudian hari secara dini.

Sumber data yang digunakan dalam penyusunan *data basis* berasal dari sensus ataupun survei. Pengumpulan data sensus yang dilakukan setiap 10 tahun ini didasari pada karakteristik pokok suatu populasi. Ini memungkinkan untuk memberikan gambaran kondisi data hingga level wilayah terkecil (desa). Sensus Penduduk, Sensus Pertanian, Sensus Ekonomi adalah beberapa sensus yang dilaksanakan Badan Pusat Statistik (BPS). Sedangkan data yang lebih rinci biasanya dihasilkan dari survei. Umumnya survei memiliki karakteristik data yang lebih spesifik dan rinci dibandingkan sensus. Contoh survei yang dilaksanakan BPS adalah Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas), Survei Penduduk Antar Sensus (Supas), dan Survei Angkatan Kerja Nasional (Sakernas). Survei pada umumnya bersifat "*flow information*", yaitu informasi yang menggambarkan hasil suatu kegiatan pada suatu periode tertentu, misalnya, jumlah penduduk usia 10 tahun keatas yang bekerja. Karena survei ini diwakili oleh

sampel yang terbatas besarnya, maka data yang dihasilkan biasanya hanya dapat menggambarkan keadaan suatu wilayah yang lebih besar, yaitu kabupaten atau provinsi.

Sumber data lain yang biasa digunakan adalah dengan memanfaatkan sistem pelaporan yang dilakukan oleh Dinas/Instansi teknis sebagai hasil catatan administrasi pelayanan yang bersangkutan. Data yang dihasilkan mencerminkan informasi tentang suatu kegiatan yang telah dilakukan selama periode tertentu, misalnya bulanan atau tahunan.

Data Basis Indikator-indikator Pembangunan Manusia disusun sebagai sarana penunjang kegiatan analisis situasi dan penyusunan rencana pembangunan. *File data basis* terbagi atas *file inti (Core)* yaitu *file* yang berisi informasi pokok, dan *file modul (Module)* yaitu *file* yang berisi informasi rinci atau penunjang.

Salah satu strategi dalam pembangunan nasional adalah peningkatan kualitas Sumber Daya Manusia (SDM). Pentingnya dimensi pembangunan manusia menuntut adanya suatu ukuran yang dapat menggambarkan pencapaian hasil dari pembangunan manusia. Cakupan pembangunan manusia itu sendiri pada hakikatnya meliputi penilaian kualitas fisik dan non-fisik. Namun, karena indikator yang menggambarkan kualitas manusia cukup banyak, maka dipilih tiga indikator utama, yaitu indikator kesehatan, pendidikan, dan ekonomi. Ketiga parameter ini akan digunakan untuk menyusun suatu indeks komposit yang dinamakan dengan Indeks Pembangunan Manusia (IPM). IPM merupakan pendekatan terbaru bagi pengukuran keberhasilan pembangunan yang bertitik sentral kepada pembangunan manusia seutuhnya.

Parameter pertama yang digunakan untuk menganalisa pembangunan manusia adalah kesehatan yang diukur dengan Angka Harapan Hidup, parameter kedua, yaitu pendidikan, diukur dengan Angka Melek Hidup dan Rata-rata Lamanya Sekolah, dan terakhir parameter ekonomi diukur dengan Daya Beli (*Purchasing Power Parity*).

File Inti selain untuk menghitung IPM, digunakan pula untuk menghitung indeks komposit lainnya yang dikembangkan UNDP, yaitu Indeks Pembangunan Jender (IPJ), Indeks Pemberdayaan Jender (IDJ) dan Indeks Kemiskinan Manusia (IKM).

File Modul terdiri dari data penunjang terhadap data atau indikator yang termasuk dalam *File* Inti. *File* Modul berpengaruh baik langsung maupun tak langsung terhadap berbagai indikator yang bisa dihasilkan di dalam data pokok. Sebagai contoh, indikator kesehatan, angka kematian bayi, dan penolong persalinan oleh tenaga medis. Secara langsung atau tak langsung kedua indikator tersebut dapat mempengaruhi Angka Harapan Hidup.

Daftar indikator *File* Inti dan *File* Modul pada Data Basis ini, oleh sumber atau penulisnya disajikan sampai daerah tingkat Kabupaten/Kota. Hal ini untuk merancang intervensi yang berkaitan dengan sistem pelayanan untuk individu, komunitas dan merancang suatu program dan proyek. Intervensi ini pada akhirnya dapat digunakan untuk penyusunan strategi, *monitoring* sasaran program yang diimplementasikan sampai pemerintah daerah.

INDIKATOR	SUMBER DATA
Angka Harapan Hidup menurut Jenis Kelamin	Supas, Susenas
Angka Melek Huruf menurut Jenis Kelamin	Supas, Susenas
Rata-rata Lama Sekolah menurut Jenis Kelamin	Supas, Susenas
Standar hidup layak/kemampuan daya beli	Supas, Susenas
Proporsi penduduk menurut Jenis kelamin	Supas, Susenas
Proporsi penduduk yang bekerja menurut Jenis Kelamin	Supas, Susenas, Sakernas

Daftar Indikator Untuk *File* Kor Data Basis

Catatan :

- Supas : Survei Penduduk Antar Sensus
- Susenas : Survei Sosial Ekonomi Nasional
- Sakernas : Survei Angkatan Kerja Nasional

Daftar Indikator Untuk *File* Modul Data Basis

No	Indikator	Sumber Data
	Kependudukan	
1.	Jumlah Penduduk	SP, Susenas
2.	Tingkat pertumbuhan penduduk setahun	SP, Susenas
3.	Rasio jenis kelamin	SP, Susenas
4.	Angka ketergantungan	SP, Susenas
	Ekonomi	
5.	% PDRB sektor pertanian	PDRB menurut Kabupaten/Kota
6.	% PDRB sektor industry	PDRB menurut Kabupaten/Kota
7.	% PDRB sektor jasa	PDRB menurut Kabupaten/Kota
8.	PDRB per kapita atas harga berlaku/ konstan	PDRB menurut Kabupaten/Kota
9.	Pertumbuhan PDRB/ kapita	PDRB menurut Kabupaten/Kota
	Pendidikan	
10.	Rata-rata lama sekolah	Susenas
11.	Angka melek huruf	Susenas
12.	Angka partisipasi murni SD (7-12 tahun)	Susenas
13.	Angka partisipasi murni SLTP (13-15 tahun)	Susenas
14.	Angka partisipasi murni SLTA (16-18 tahun)	Susenas
15.	Persentase penduduk usia 15 tahun ke atas tamat SLTP ke atas	Susenas
	Kesehatan	
16.	Angka Kematian Bayi	Susenas, Supas
17.	Persentase penolong persalinan	Susenas
18.	Jumlah Rumah sakit, Puskesmas, dan Balai kesehatan	DDA
19.	Jumlah Tenaga Kesehatan di Puskesmas dan Rumah sakit Pemerintah	DDA
	Ketenaga kerjaan	
21.	Partisipasi angkatan kerja	Susenas
22.	Angka pengangguran terbuka	Susenas
23.	Persentase pekerja bekerja < 35 jam seminggu	Susenas
24.	Persentase berusaha sendiri	Susenas
25.	Persentase berusaha dibantu pekerja tidak tetap	Susenas

No	INDIKATOR	SUMBER DATA
26.	Persentase berusaha dengan buruh tetap	Susenas
27.	Persentase buruh/ karyawan Perumahan	Susenas
28.	Persentase rumah tangga dengan lantai tanah	Susenas
29.	Persentase rumah tangga beratap layak (bukan dedaunan)	Susenas
30.	Persentase rumah tangga dengan dinding tembok	Susenas
31.	Persentase rumah tangga dengan penerangan listrik	Susenas
32.	Persentase rumah tangga dengan air minum leding	Susenas
33.	Persentase rumah tangga dengan air minum bersih (bersumber sumur/ mata air/ perigi dengan jarak > 10 meter dari pembuangan limbah)	Susenas

4. Definisi Operasional Indikator Terpilih	
Indikator	Definisi
Rasio jenis kelamin	Perbandingan antara penduduk laki-laki terhadap penduduk perempuan, dikalikan 100.
Angka ketergantungan	Perbandingan antara jumlah penduduk usia < 15 tahun ditambah usia > 65 tahun terhadap penduduk usia 15 - 64 tahun, dikalikan 100.
Rata-rata Lama Sekolah	Lama sekolah (tahun) penduduk usia 15 tahun ke atas.
Angka Melek Huruf	Proporsi penduduk usia 15 tahun ke atas yang bisa membaca dan menulis (baik huruf latin maupun huruf lainnya)
AngkaPartisipasi Murni SD	Proporsi penduduk usia 7-12 tahun yang sedang bersekolah di SD
Angka Partisipasi Murni SLTP	Proporsi penduduk usia 13 - 15 tahun yang sedang bersekolah di SLTP
Angka partisipasi Murni SLTA	Proporsi penduduk usia 16 - 18 tahun yang sedang bersekolah di SLTA

Persentase penduduk dengan pendidikan SLTP ke atas	Proporsi penduduk yang menamatkan pendidikan SLTP atau jenjang pendidikan yang lebih tinggi
Jumlah penduduk usia sekolah	Banyaknya penduduk yang berusia antara 7 sampai 24 tahun
Bekerja	Melakukan kegiatan/pekerjaan paling sedikit 1 (satu) jam berturut-turut selama seminggu dengan maksud untuk memperoleh pendapatan atau keuntungan. Pekerja keluarga yang tidak dibayar termasuk kelompok penduduk yang bekerja.
Angkatan Kerja	Penduduk usia 10 tahun ke atas yang bekerja atau mencari pekerjaan.
Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja	Perbandingan angkatan kerja terhadap penduduk usia 10 tahun
Indikator	D e f i n i s i
Angka Pengangguran Terbuka	Perbandingan penduduk yang mencari kerja terhadap angkatan kerja
Persentase pekerja yang setengah menganggur	Proporsi penduduk usia 10 tahun ke atas yang bekerja kurang dari 35 jam dalam seminggu
Persentase pekerja dengan status berusaha sendiri	Proporsi penduduk usia 10 tahun keatas dengan status berusaha sendiri
Persentase pekerja dengan status berusaha dengan buruh tetap	Proporsi penduduk usia 10 tahun keatas yang berusaha dengan buruh tetap
Persentase pekerja dengan status berusaha pekerja tak dibayar	Proporsi penduduk usia 10 tahun ke atas dengan status pekerja keluarga
Persentase persalinan yang ditolong oleh tenaga medis	Proporsi balita yang kelahirannya ditolong oleh tenaga medis (dokter, bidan, dan tenaga medis lainnya)
Angka Harapan Hidup waktu lahir	Perkiraan rata-rata lamanya hidup sejak lahir yang akan dicapai oleh sekelompok penduduk

Angka Kematian Bayi	Besarnya kemungkinan bayi meninggal sebelum mencapai usia satu tahun, dinyatakan dengan per seribu kelahiran hidup.
Persentase rumah tangga berlantai tanah	Proporsi rumah tangga yang tinggal dalam rumah dengan lantai tanah
Persentase rumah tangga beratap layak	Proporsi rumah tangga yang menempati rumah dengan atap layak (atap selain dari dedaunan).
Indikator	D e f i n i s i
Persentase rumah tangga berpenerangan Listrik	Proporsi rumah tangga yang menggunakan sumber penerangan listrik
Persentase rumah tangga bersumber air minum leding	Proporsi rumah tangga dengan sumber air minum leding
Persentase rumah tangga bersumber air minum bersih	Proporsi rumah tangga dengan sumber air minum pompa / sumur / mata air yang jaraknya lebih besar dari 10 meter dengan tempat penampungan limbah / kotoran terdekat
Persentase rumah tangga berjamban dengan tangki septic	Proporsi rumah tangga yang mempunyai jamban dengan tangki septic
PDRB atas dasar harga berlaku	Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) yang dinilai sesuai dengan harga yang berlaku pada tahun yang bersangkutan
PDRB atas dasar harga konstan	Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) yang dinilai atas dasar harga tetap suatu tahun tertentu
PDRB per kapita	Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) dibagi dengan jumlah penduduk
Angka Laju Pertumbuhan PDRB	Besarnya persentase kenaikan PDRB pada tahun berjalan terhadap PDRB pada tahun sebelumnya
Pengeluaran	Pengeluaran per kapita untuk makanan dan bukan makanan. Makanan mencakup seluruh jenis makanan termasuk makanan jadi, minuman, tembakau, dan sirih. Bukan makanan mencakup perumahan, sandang, biaya kesehatan, pendidikan dan sebagainya.

Gini Rasio	Ukuran pemerataan pendapatan yang dihitung berdasarkan kelas pendapatan. Nilai Gini Rasio terletak antara 0 yang mencerminkan pemerataan sempurna dan 1 yang menggambarkan ketidakmerataan sempurna.
-------------------	--

Indikator	Definisi
Penduduk Miskin	Penduduk yang secara ekonomi tidak mampu memenuhi kebutuhan makanan setara 2100 kalori dan kebutuhan non makanan yang mendasar.
Garis Kemiskinan	Suatu batas dimana penduduk dengan pengeluaran kurang dari batas tersebut dikategorikan sebagai miskin. Garis kemiskinan terdiri dari dua komponen yaitu komponen batas kecukupan pangan (GKM), dan komponen batas kecukupan non makanan (GKNM)

Fakir Miskin	Orang yang sama sekali tidak mempunyai kemampuan untuk memenuhi kebutuhan pokok yang layak bagi kemanusiaan atau orang yang mempunyai sumber mata pencaharian tetapi tidak memenuhi kebutuhan pokok yang layak bagi kemanusiaan. Secara umum, kebutuhan pokok manusia untuk hidup secara layak minimal mencakup kebutuhan makanan (pangan), pakaian (sandang) dan tempat tinggal (papan). Sejalan dengan itu, konsep fakir miskin dapat dinyatakan sebagai orang yang tidak memiliki kemampuan untuk memenuhi kebutuhan pokok minimum untuk makanan, pakaian dan tempat tinggal
---------------------	---

Penggunaan indikator dan variabel pembangunan bisa berbeda untuk setiap negara. Di negara-negara yang masih miskin, ukuran kemajuan dan pembangunan mungkin masih sekitar kebutuhan-kebutuhan dasar, seperti listrik masuk desa, layanan kesehatan pedesaan, dan harga makanan pokok yang rendah. Sebaliknya, di negara-negara yang telah dapat memenuhi kebutuhan tersebut, indikator pembangunan akan bergeser kepada faktor-faktor sekunder dan tersier (Tikson, 2005).

VIII. PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN DAERAH

1. Perencanaan

Definisi perencanaan menurut Sirojuzilam dan Mahalli (2010) adalah intervensi pada rangkaian kejadian-kejadian sosial kemasyarakatan dengan maksud untuk memperbaiki rangkaian kejadian dan aktivitas yang ada dengan maksud:

1. Meningkatkan efisiensi dan rasionalitas;
2. Meningkatkan peran kelembagaan dan profesionalitas; dan
3. Merubah atau memperluas pilihan-pilihan untuk menuju tingkat kesejahteraan yang lebih tinggi bagi seluruh warga masyarakat.

Perencanaan pembangunan merupakan suatu fungsi utama manajemen pembangunan yang selalu diperlukan karena kebutuhan akan pembangunan lebih besar dari sumber daya (resources) yang tersedia. Melalui perencanaan yang baik dapat dirumuskan kegiatan pembangunan yang secara efisien dan efektif dapat memperoleh hasil yang optimal dalam pemanfaatansumber daya yang tersedia dan potensi yang ada.

Terkait dengan perencanaan pembangunan, menurut Bintoro (1980), unsur-unsur pokok yang harus tercakup dalam perencanaan adalah:

1. Adanya kebijaksanaan atau strategi dasar rencana pembangunan atau sering disebut dengan tujuan, arah, prioritas dan sasaran pembangunan;
2. Adanya kerangka rencana atau kerangka makro rencana;
3. Perkiraan sumber-sumber pembangunan, khususnya yang digunakan untuk pembiayaan pembangunan; dan

4. Kerangka kebijakan yang konsisten. Berbagai kebijakan perlu dirumuskan dan kemudian dilaksanakan.

Dalam konteks Indonesia, perencanaan pembangunan menjadi penting mengingat sumber-sumber ekonomi yang semakin terbatas dan akan menjadi habis, jumlah penduduk yang sangat besar dan beragam, tingkat pendidikan dan kemampuan manajerial yang masih rendah.

Prinsip perencanaan pembangunan daerah (PP Nomor 8 Tahun 2008):

1. Merupakan satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional.
2. Dilakukan pemerintah daerah bersama para pemangku kepentingan berdasarkan peran dan kewenangan masing-masing.
3. Mengintegrasikan rencana tata ruang dengan rencana pembangunan daerah.
4. Dilaksanakan berdasarkan kondisi dan potensi yang dimiliki masing-masing daerah, sesuai dinamika perkembangan daerah, nasional, dan global.

Proses Perencanaan dan Penganggaran

Perencanaan dan penganggaran merupakan suatu kesatuan konsep dan proses yang tidak terpisahkan. Rencana pembangunan tidak dapat dijalankan tanpa anggaran atau sumber pembiayaannya. Perencanaan dan Penganggaran Daerah selain merujuk pada UU 23/2004, juga diatur oleh UU No. 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SSPN) dan UU No.17/2003 tentang Keuangan Negara.

Merujuk pada ketiga UU di atas maka perencanaan dan penganggaran daerah terutama dari segi prosesnya menjadi kewenangan daerah yang dituangkan dalam bentuk Peraturan Daerah dengan mengacu pada Peraturan Pemerintah (PP). mekanisme perencanaan pembangunan dimulai dari penjangkaran aspirasi masyarakat dan pengkajian kebutuhan

masyarakat melalui musyawarah di tingkat desa/kelurahan yang dilanjutkan dengan musyawarah di tingkat kecamatan, dst.

Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang)

Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan daerah, Peraturan Kementrian Dalam Negeri Nomor 54 tahun 2010 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 mengamanatkan bahwa dalam proses penyusunan dokumen perencanaan pembangunan perlu mengikutsertakan seluruh komponen masyarakat dalam bentuk forum antar pemangku kepentingan atau forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang).

Musrenbang daerah merupakan salah satu bagian yang sangat penting dalam proses penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) penyelenggaraan masrenbang dalam rangka penyusunan RKPD (Kabupaten-Kota) dilakukan secara berjenjang, mulai dari Musrenbang desa/kelurahan, Musrenbang kecamatan, forum Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) atau forum gabungan SKPD dan Musrenbang Kabupaten/Kota. Peran Musrenbang menjadil lebih bermakna karena menjadi media utama konsultasi public bagi segenap pelaku kepentingan untuk menyelaraskan prioritas pembangunan dari tingkat bawah dengan prioritas pembangunan dari tingkat bawah dengan prioritas dan sasaran pemangunan tinhkat atas, mengklarifikasi usulan program dan kegiatan yang telah disampaikan masyarakat pada setiap tahapan Musrenbang, mulai dari Musrenbang Kelurahan, Musrenbang Kecamatan, Forum SKPD, dan Musrenbang Kabupaten/Kota, serta menyepakati prioritas pembangunan dan program/kegiatan pada setiap tahapan Musrenbang. Prinsip yang digunakan untuk menyepakati program dan kegiatan prioritas tersebut adalah musyawarah untuk mencapai

mufakat. Konsep “musyawarah” menunjukkan bahwa forum Musrenbang bersifat partisipatif dan dialogis. Proses perencanaan partisipatif merupakan proses perencanaan pembangunan, sehingga secara teknis berbagai keputusan dalam pelaksanaan pembangunan dirumuskan secara bersama dan dilaksanakan sesuai dengan jenjang pemerintahan.

Aspek Koordinasi Perencanaan Pembangunan:

1. Aspek Fungsional
Adanya kegiatan dan keterpaduan fungsional antara berbagai kegiatan, antara satu instansi dengan instansi lain, antara setiap tahapan perencanaan, dan antara program/kegiatan pada suatu wilayah dengan wilayah lain.
2. Aspek Formal
Adanya kaitan antara program/kabupaten yang direncanakan dengan peraturan, instruksi, edaran, dan petunjuk dari tingkat nasional.
3. Aspek Struktural
Adanya kaitan dan koordinasi dalam bentuk penugasan pada setiap instansi yang bersangkutan.
4. Aspek Material
Adanya kaitan dan koordinasi antara program/kegiatan intra dan antar instansi.
5. Aspek Operasional
Adanya kaitan dan keterpaduan dalam penentuan langkah-langkah pelaksanaan, baik menyangkut waktu, lokasi, maupun kebutuhan material.

Tahapan Perencanaan Pembangunan

Dalam sistem SPPM, terdapat 4 tahapan perencanaan pembangunan: a) penyusunan rencana, b) penetapan rencana, c) pengendalian pelaksanaan rencana, dan d) evaluasi pelaksanaan rencana. Kegiatan perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, dan evaluasi pelaksanaan rencana merupakan fungsi manajemen, yang saling terkait dan tidak dapat

dipisahkan satu sama lain. Keempatnya saling melengkapi dan masing-masing member umpan balik serta masukan kepada yang lainnya.

Perencanaan yang telah disusun dengan baik, tidak ada artinya jika tidak dapat dilaksanakan. Setiap pelaksanaan rencana tidak akan berjalan lancar jika tidak didasarkan kepada perencanaan yang baik. Sejalan dengan itu, dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas alokasi sumber daya, serta meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan program pembangunan, perlu dilakukan upaya pengendalian dan evaluasi terhadap pelaksanaan rencana pembangunan. Pengendalian dilakukan dengan maksud untuk dapat menjamin bahwa pelaksanaan rencana pembangunan sesuai dengan tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Kegiatan pemantauan dimaksudkan untuk mengamati perkembangan pelaksanaan rencana pembangunan, mengidentifikasi, serta mengantisipasi permasalahan yang timbul untuk dapat diambil tindakan sedini mungkin.

Di dalam pelaksanaannya, kegiatan evaluasi dapat dilakukan pada berbagai tahapan yang berbeda, yaitu evaluasi pada tahap perencanaan (*ex-ante*), evaluasi pada tahap pelaksanaan (*on-going*), evaluasi pada tahap pasca pelaksanaan (*ex-post*).

Tolak ukur keberhasilan penyusunan rencana pembangunan daerah

1. Sinergi perencanaan pembangunan (pusat dan daerah)
2. Sinergi pencapaian pembangunan (pusat dan daerah)
3. Sinergi pendanaan (desentralisasi, dekosentrasi, dan tugas pembantuan)
4. IPM Meningkat.

Menurut Miraza (2005), perencanaan wilayah mencakup berbagai segi kehidupan yang komprehensif dan satu sama lain saling bersentuhan, yang semuanya bermuara pada upaya meningkatkan kehidupan masyarakat. Perencanaan

wilayah diharapkan dapat menciptakan sinergi dalam rangka memperkuat posisi pengembangan dan pembangunan wilayah.

Conyers & Hills (1994) mendefinisikan perencanaan sebagai suatu proses yang bersinambungan yang mencakup keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan berbagai alternatif penggunaan sumber daya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu pada masa yang akan datang. Sedangkan menurut Yulius Nyerere perencanaan merupakan proses memilih diantara berbagai kegiatan yang diinginkan karena tidak semua yang diinginkan itu dapat dilakukan dan dicapai dalam waktu yang bersamaan.

Dengan demikian, dari pendapat yang ada, perencanaan adalah sebuah konsep yang terencana dan disusun secara sistematis oleh suatu badan tertentu demi tercapainya suatu tujuan; adalah pemilihan dan penetapan kegiatan, apa yang harus dilakukan, kapan, bagaimana dan oleh siapa; adalah suatu proses yang tidak berakhir bila rencana tersebut telah ditetapkan dan haruslah diimplementasikan.

Istilah perencanaan dalam hal ini perencanaan pembangunan, pembangunan ekonomi, sudah biasa terdengar dalam pembicaraan sehari-hari dan diartikan berbeda-beda dalam berbagai literatur yang berbeda pula. Conyers & Hills (1994) mendefinisikan perencanaan sebagai suatu proses yang berkesinambungan, yang mencakup keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan atas berbagai alternatif penggunaan sumber daya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu pada masa yang akan datang. Definisi tersebut mengedepankan 4 unsur dasar perencanaan, yaitu:

- a. Pemilihan, “merencanakan berarti memilih”, perencanaan merupakan proses memilih di antara berbagai kegiatan yang diinginkan, karena tidak semua yang diinginkan itu dapat dilakukan dan dicapai dalam waktu yang bersamaan.

- b. Sumber daya, perencanaan merupakan alat pengalokasian sumber daya. Penggunaan istilah sumber daya, menunjukkan segala sesuatu yang dianggap berguna dalam pencapaian suatu tujuan tertentu. Sumber daya mencakup sumber daya manusia; sumber daya alam (tanah, air, hasil tambang, dan sebagainya); sumber daya modal dan keuangan. Perencanaan mencakup proses pengambilan keputusan tentang bagaimana sumber daya yang tersedia itu digunakan sebaik-baiknya.
- c. Tujuan, perencanaan merupakan alat untuk mencapai tujuan. Konsep perencanaan sebagai alat pencapaian tujuan muncul berkenaan dengan sifat dan proses penetapan tujuan. Salah satu masalah yang sering dihadapi oleh seorang perencana adalah bahwa tujuan-tujuan mereka kurang dapat dirumuskan secara tepat. Sering kali tujuan-tujuan tersebut didefinisikan secara kurang tegas, karena kadang kala tujuan-tujuan tersebut ditetapkan oleh pihak lain.
- d. Waktu, perencanaan mengacu ke masa depan. Salah satu unsur penting dalam perencanaan adalah unsur waktu. Tujuan-tujuan perencanaan dirancang untuk dicapai pada masa yang akan datang. Oleh karena itu, perencanaan berkaitan dengan masa depan.

Sejak tahun 1990-an terdapat suatu kecenderungan baru dalam perencanaan pembangunan yang lebih berorientasi kepada pelaksanaannya. Apabila sebelumnya perencanaan terlalu menekankan kepada berbagai prinsip dan teknik perumusan dalam proses pembangunan, maka hal yang harus diperhatikan juga adalah aspek-aspek pelaksanaan pembangunan. Misalnya apakah pembangunan ini telah sesuai dengan aspek proses perencanaan pelaksanaannya.

Dalam literatur pembangunan, para praktisi pemerintahan meletakkan perencanaan atas pendekatan:

- a. Perspektif, bertujuan untuk memberikan latar belakang pada rencana-rencana jangka pendek dan panjang, sehingga masalah-masalah yang harus dipecahkan dalam jangka waktu yang lama dapat diperhitungkan dalam perencanaan jangka pendek.
- b. Jangka Menengah, yaitu dalam jangka mana sebahagian besar daripada investasi-investasi dilakukan selama tahun-tahun pertama dari rencana pembangunan itu sendiri.
- c. Tahunan, ini bertujuan untuk menetapkan cara pelaksanaan kebijaksanaan pemerintah. Keinginan-keinginan dari pemerintah dituangkan dalam bentuk pembangunan proyek-proyek nasional.

Dikemukakan bahwa negara-negara bukan sosialis, dilihat dari kebijaksanaan industrialisasi yang mereka anut pada saat permulaan program pembangunan, umumnya dapat digolongkan dalam dua kelompok. Kelompok yang pertama ialah kelompok negara-negara yang melaksanakan strategi industrialisasi substitusi impor yang berorientasi pada pemenuhan pasar dalam negeri; dan kelompok yang kedua adalah kelompok negara-negara yang melaksanakan strategi industrialisasi yang berorientasi ekspor. Dari kedua model tersebut, sistem atau model pembangunan nasional di Indonesia lebih berorientasi kepada kelompok yang pertama. Hal ini didasari oleh besarnya pasaran dalam negeri, jika dibandingkan dengan negara-negara yang menganut model industrialisasi yang berorientasi ekspor, seperti Singapura, Korea Selatan, dll.

2. Perencanaan dan Penggaran

Perencanaan dan penganggaran merupakan proses yang paling krusial dalam penyelenggaraan pemerintahan, karena berkaitan dengan tujuan dari pemerintahan itu sendiri, untuk menyejahterakan rakyatnya. Perencanaan dan penganggaran

merupakan proses yang terintegrasi, oleh karena itu, *output* dari perencanaan adalah penganggaran.

Selama ini, sebagaimana diamati para ahli, perencanaan dan penganggaran belum memiliki landasan aturan yang memadai. Sistem perencanaan nasional yang terintegrasi dari daerah sampai pusat selama ini juga belum memiliki landasan aturan yang bersifat mengikat. Digulirkannya kebijakan otonomi daerah dan dihapuskannya GBHN (Garis Besar Haluan Negara) yang selama ini dijadikan landasan dalam perencanaan, membawa implikasi akan perlunya kerangka kebijakan yang mengatur sistem perencanaan pembangunan nasional yang bersifat sistematis dan harmonis. Pandangan ini menjadi landasan dikeluarkannya UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SP2N).

Reformasi pengelolaan keuangan negara dengan terbitnya 3 (tiga) paket undang-undang yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, disertai dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pertanggungjawaban Keuangan Negara, mengisyaratkan terjadinya perubahan yang mendasar terhadap perencanaan dan penganggaran di daerah. Perubahan yang terkandung dalam undang-undang tersebut, antara lain:

- a. Bahwa perencanaan program kerja dan kegiatan menjadi satu kesatuan dengan perencanaan anggaran, sehingga program kerja dan kegiatan yang direncanakan akan sesuai dengan kemampuan pembiayaan yang tersedia. Oleh karena jangka menengah daerah harus dilengkapi dengan dokumen perencanaan pembiayaan jangka menengah atau *medium term expenditure framework* (MTEF).
- b. Mengisyaratkan kepada seluruh dinas, badan, lembaga, dan kantor melaksanakan program kerja dan kegiatan berdasarkan tugas dan fungsi masing-masing instansi/ lembaga di setiap tingkat pemerintahan.

- c. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dikelola berdasarkan prestasi kerja/anggaran kinerja, yang berarti program kerja dan kegiatan yang dilaksanakan dengan menggunakan APBD harus dirumuskan secara jelas dan terukur, apa *output* dan *outcome*-nya.

3. Jenis-Jenis Perencanaan Daerah

Mencermati UU 25/2004 serta memperhatikan UU 17/2003, perencanaan daerah ditinjau dari dimensi waktunya terdiri atas 5 jenis, yaitu:

- a. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD)
- b. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD)
- c. Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra-SKPD) Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD)
- d. Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja-SKPD).

Pada bagian berikut ini akan diuraikan secara rinci masing-masing jenis perencanaan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

a. Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra-Skpd)

Rencana strategis satuan kerja perangkat daerah (Renstra-SKPD) adalah dokumen perencanaan SKPD yang berjangka waktu 5 tahun, disusun dalam rangka mengoperasionalkan RPJMD sesuai tugas dan fungsi masing-masing SKPD sesuai bidang urusan yang menjadi kewenangan daerah. Renstra-SKPD disusun dengan berpedoman pada RPJMD dan Standar Pelayanan Minimal, dengan materi dan substansi utama memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program,

dan kegiatan pembangunan pada tingkat SKPD. Setiap SKPD berkewajiban melaksanakan program dan kegiatan untuk mencapai sasaran pembangunan jangka menengah daerah, dengan tidak mengabaikan tingkat kinerja pelayanan/pembangunan yang sudah dicapai pada periode sebelumnya. KDH Dilantik 3 bulan 2 bulan

b. Perencanaan Pembangunan Daerah

Perencanaan dan Penganggaran Daerah SKPD melalui Renstra-SKPD perlu memastikan bahwa kegiatan yang disusun sudah memadai untuk mencapai sasaran hasil pembangunan yang ditetapkan dalam RPJMD, serta estimasi biaya yang dibutuhkan setelah mencermati kapasitas fiskal daerah serta pagu indikatif jangka menengah. Renstra-SKPD akan memudahkan untuk menyusun anggaran yang diklasifikasikan menurut organisasi, fungsi, program, dan kegiatan. Renstra-SKPD ditetapkan dengan Keputusan Kepala SKPD.

c. Rencana Kerja Pemerintah Daerah (Rkpd)

Rencana kerja pemerintah daerah (RKPD) merupakan rencana pembangunan tahunan pemerintah daerah. RKPD wajib disusun oleh daerah sebagai landasan dalam penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). Dokumen RKPD disusun untuk menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan. Disamping itu, RKPD berfungsi sebagai pedoman penyusunan rencana kerja satuan kerja perangkat daerah (Renja-SKPD). RKPD memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan dan kewajiban daerah, rencana kerja dan pendanaannya yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah, pemerintah daerah, maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat, serta deskripsi kinerja pembangunan pada tahun sebelumnya. Rancangan kerangka ekonomi daerah mendeskripsikan proyeksi pendapatan daerah, alokasi

belanja daerah, sumber dan penggunaan pembiayaan disertai dengan asumsi yang mendasarinya sebagai dasar dalam pengalokasian dana pada setiap rencana kerja. Prioritas pembangunan daerah merupakan kebijakan yang dipilih sebagai strategi untuk mencapai sasaran hasil yang ingin dicapai pada akhir periode pembangunan jangka menengah. Sedangkan kewajiban daerah merupakan strategi untuk mencapai sasaran sesuai dengan Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang ditetapkan. Rencana kerja menterjemahkan prioritas pembangunan, berisi program dan kegiatan yang dilaksanakan oleh SKPD, beserta sasaran (indikator) hasil dan keluaran yang akan dicapai pada akhir tahun rencana berdasarkan SPM, maupun sebagai upaya mencapai sasaran akhir pada periode pembangunan jangka menengah.

Terdapat pendapat yang mensinyalir Undang Undang 25/2004, lahir lebih siap untuk mempertahankan eksistensi Bappenas. Kekhawatiran yang muncul adalah Bappenas dilikuidasi oleh lahirnya UU 17/2003 yang salah satunya memperkuat peran Depkeu. Jika ini yang terjadi, maka kebijakan yang dilahirkan tidaklah berdasarkan kebutuhan yang ada, melainkan sekedar pertarungan kepentingan antara departemen “Suropati (Bappenas) VS Lapangan Banteng (Depkeu)”. Terlepas dari hal ini, perlu melihat bagaimana sistem perencanaan menurut UU 25/2004 dan melihat permasalahan-permasalahan yang mungkin muncul dalam implementasinya.

Dalam Undang-undang nomor 25 tahun 2004, yang dimaksud dengan:

- a. Perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia.

- b. Pembangunan Nasional adalah upaya yang dilaksanakan oleh semua komponen bangsa dalam rangka mencapai tujuan bernegara.
- c. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat Pusat dan Daerah.
- d. Rencana Pembangunan Jangka Panjang, yang selanjutnya disingkat RPJP, adalah dokumen perencanaan untuk periode 20 tahun.
- e. Rencana Pembangunan Jangka Menengah, yang selanjutnya disingkat RPJM, adalah dokumen perencanaan untuk periode 5 tahun.
- f. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kementerian/ Lembaga, yang selanjutnya disebut Rencana Strategis Kementerian/Lembaga (Renstra-KL), adalah dokumen perencanaan Kementerian/ Lembaga untuk periode 5 tahun.
- g. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Satuan Kerja Perangkat Daerah, yang selanjutnya disebut Renstra-SKPD, adalah dokumen perencanaan Satuan Kerja Perangkat Daerah untuk periode 5 tahun.
- h. Rencana Pembangunan Tahunan Nasional, yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Pemerintah (RKP), adalah dokumen perencanaan Nasional untuk periode 1 tahun.
- i. Rencana Pembangunan Tahunan Daerah, yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), adalah dokumen perencanaan Daerah untuk periode 1 tahun.
- j. Rencana Pembangunan Tahunan Kementerian/ Lembaga, yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Kementerian/Lembaga

- k. (Renja-KL), adalah dokumen perencanaan Kementrian/ Lembaga untuk periode 1 tahun.
- l. Rencana Pembangunan Tahunan Satuan Kerja Perangkat Daerah, yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja-SKPD), adalah dokumen perencanaan Satuan Kerja Perangkat Daerah untuk periode 1 tahun.

Dari aspek substansi, perencanaan adalah penetapan tujuan dan penetapan alternatif tindakan, seperti yang dinyatakan oleh Tjokroamidojo (2003), yang selengkapnya sebagai berikut: Perencanaan pada dasarnya berkisar kepada dua hal, yang pertama, ialah penentuan pilihan secara sadar mengenai tujuan konkrit yang hendak dicapai dalam jangka waktu tertentu atas dasar nilai-nilai yang dimiliki oleh masyarakat yang bersangkutan dan yang kedua ialah pilihan diantara cara-cara alternatif serta rasional guna mencapai tujuan-tujuan yang telah disepakati.

Menurut Miraza (2005), perencanaan wilayah mencakup berbagai segi kehidupan yang komprehensif dan satu sama lain saling bersentuhan, yang semuanya bermuara pada upaya meningkatkan kehidupan masyarakat. Perencanaan wilayah diharapkan akan dapat menciptakan sinergi bagi memperkuat posisi pengembangan dan pembangunan wilayah.

Menurut Munir (2002) berdasarkan jangka waktunya, perencanaan dapat dibagi menjadi:

- a. Perencanaan jangka panjang, biasanya mempunyai rentang waktu antara 10 sampai 25 tahun. Perencanaan jangka panjang adalah cetak biru pembangunan yang harus dilaksanakan dalam jangka waktu yang panjang.
- b. Perencanaan jangka menengah, biasanya mempunyai rentang waktu antara 4 sampai 6 tahun. Dalam perencanaan jangka menengah walaupun masih umum, tetapi sasaran-sasaran dalam kelompok besar (sasaran sektoral) sudah dapat diproyeksikan dengan jelas.

- c. Perencanaan jangka pendek, mempunyai rentang waktu 1 tahun, biasanya disebut juga rencana operasional tahunan. Jika dibandingkan dengan rencana jangka panjang dan jangka menengah, rencana jangka pendek biasanya lebih akurat.

Dari beberapa definisi di atas, maka dapat ditarik kesimpulan tentang Perencanaan Pembangunan Daerah Tahunan. Hal tersebut dapat diartikan sebagai proses penyusunan rencana yang mempunyai rentang waktu satu tahun yang merupakan rencana operasional dari rencana jangka panjang dan menengah yang berisi langkah-langkah penetapan tujuan serta pemilihan kebijakan/program/kegiatan untuk menjawab kebutuhan masyarakat setempat. Pembangunan daerah merupakan kegiatan utama pemerintahan daerah, karena itu perencanaan pembangunan daerah membutuhkan partisipasi seluruh unsur pemerintahan daerah (*stake holders*) yang ada di daerah tersebut. Dalam kaitannya dengan pembangunan daerah, GTZ (2000) mendefinisikan perencanaan pembangunan daerah sebagai:

“Local development planning is a systematic endeavor of multiple actors (stakeholders) from the public, private and civic domain at the different levels to deal with interdependent physical and socio-economic aspects by means of: continuously analyzing regional development conditions, formulating local development goals and policies, conceptualizing strategies for solutions, and implementing them with the available resources so that new opportunities which enhance the local communities’ wellbeing can be seized upon in a sustainable manner.”

Di dalam PP No. 8 Tahun 2008 menyatakan bahwa perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Pembangunan

daerah adalah pemanfaatan sumber daya yang dimiliki untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat yang nyata, baik dalam aspek pendapatan, kesempatan kerja, lapangan berusaha, akses terhadap pengambilan kebijakan, berdaya saing, maupun peningkatan indeks pembangunan manusia. Dan Perencanaan Pembangunan Daerah adalah suatu proses penyusunan tahapan-tahapan kegiatan yang melibatkan berbagai unsur pemangku kepentingan didalamnya, guna pemanfaatan dan pengalokasian sumber daya yang ada dalam rangka meningkatkan kesejahteraan sosial dalam suatu lingkungan wilayah/daerah dalam jangka waktu tertentu.

Pada hakikatnya perencanaan merupakan suatu rangkaian proses kegiatan menyiapkan keputusan mengenai apa yang diharapkan terjadi, seperti peristiwa, keadaan, suasana, dan sebagainya. Perencanaan bukanlah masalah kira-kira, manipulasi atau teoritis tanpa fakta, atau data yang kongkrit melainkan persiapan perencanaan harus dinilai. Negara lain yang terkenal perencanaannya adalah bangsa Amerika Serikat. Perencanaan sangat menentukan keberhasilan dari suatu program sehingga Amerika dan Jepang akan berlama-lama dalam membahas perencanaan daripada aplikasinya. Pembangunan jangka panjang boleh dikatakan telah berhasil meletakkan landasan yang kuat bagi pembangunan jangka panjang berikutnya. Adapun tujuan pembangunan jangka panjang adalah mewujudkan bangsa yang maju dan mandiri, sejahtera lahir batin dalam rangka mewujudkan masyarakat adil makmur dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD Tahun 1945. Rumusan yang luas tersebut dapat kita sebut tujuan normatif atau visi normatif dari pembangunan nasional. Dalam rangka pencapaian tujuan normatif pembangunan jangka panjang tersebut di rumuskan pula sebagai sasaran umum, ialah terciptanya kualitas manusia dan kualitas masyarakat Indonesia yang maju dan mandiri. Masyarakat semakin berkembang, semakin cerdas dan

semakin luas pula horison pilihannya sebagai hasil sumber daya manusia Indonesia.

Menghadapi pembangunan jangka panjang banyak hal yang perlu di perhitungkan untuk lebih mengarahkan tujuan atau sasaran umum yang akan dicapai yang harus lebih rinci agar perkembangannya tidak melebar atau melenceng tanpa arah yang jelas. Dalam kerangka ini perlu dirumuskan suatu tujuan dan sasaran yang strategis. Sebagai unsur pertama pada program pengembangan umum Indonesia guna mencapai tujuan pembangunan jangka panjang terutama di bidang kesehatan, haruslah berpijak pada dua prinsip pokok, yaitu sifatnya yang komprehensif dan dinamis. Sifat yang komprehensif disebabkan karena seluruh program pembangunan nasional yang pada hakekatnya dilaksanakan oleh masyarakat Indonesia yang mampu untuk melaksanakannya. Masyarakat Indonesia tersebut adalah manusia hasil binaan pendidikan dan pelatihan yang relevan dengan tuntutan pasar atau tuntutan pembangunan nasional.

Untuk menjadi bangsa yang mandiri, sebagaimana harapan semua pihak, pada dasarnya tidak ada satu pun sektor kehidupan bangsa atau sektor pembangunan nasional yang tidak dijamah oleh Sumber Daya Manusia (SDM) Indonesia. Apabila SDM Indonesia yang tidak dipersiapkan maka sektor-sektor tersebut akan diisi oleh tenaga-tenaga asing sesuai dengan dinamisme kehidupan dunia dewasa ini, yaitu dunia terbuka. Dunia yang terbuka memungkinkan persaingan antar manusia dan antar bangsa. Hanya bangsa dan manusia yang terampil dan bermutu yang mampu berkompetisi dengan bangsa-bangsa yang lain dalam era globalisasi ini.

Perencanaan pendidikan dan pelatihan yang komprehensif berarti bahwa perencanaan tersebut haruslah sejalan dan seiring dengan strategi pembangunan serta prioritas nasional. Sesuai dengan arah dan sasaran pembangunan jangka panjang maka perencanaan umum nasional haruslah dinamis sesuai dengan dinamika yang hidup

di dalam masyarakat Indonesia yang sedemakin tinggi mutu kehidupannya dan tingkat pemikiran rakyatnya. Dinamika masyarakat yang semakin meningkat menuntut partisipasi masyarakat luas untuk memberdayakan masyarakat dan mengikutsertakan dinamika masyarakat. Hal ini berarti pula bahwa proses perencanaan harus rentan pada perubahan yang hidup di dalam kehidupan yang nyata dan bukan merupakan rekayasa dari atas atau pemerintah pusat. Meskipun tidak seluruhnya rekayasa pemerintah bersifat negatif tetapi dinamika menuntut suatu adonan yang serasi antara tuntutan pemerintah pusat dengan keikutsertaan masyarakat banyak.

Analisis pakar pembangunan menilai, kebutuhan pasar dan kebutuhan rakyat banyak mencerminkan meningkatkan kehidupan demokrasi dan juga merupakan hasil suatu proses perencanaan umum yang semakin dekat dengan kebutuhan masyarakat. Perencanaan umum yang dibutuhkan masyarakat masa depan adalah perencanaan yang didorong oleh mekanisme pasar dan kebutuhan. Yang berarti tujuan pembangunan nasional akan lebih dekat dan mendapat *support* dari masyarakat secara utuh. Dan selanjutnya dunia masa depan, dunia abad 21 sebagai abad informasi dan kemajuan ilmu pengetahuan serta teknologi telah mengubah gaya hidup masyarakat Indonesia yang sedang menapak kearah masyarakat industri.

Transformasi masyarakat masa depan menuntut suatu visi perencanaan umum yang jelas, serta mengakomodasikan dinamika transformasi sosial ekonomi masyarakat. Era teknologi komunikasi akan lebih mendekatkan manusia satu dengan yang lain sehingga dinamika tersebut harus ditampung untuk lebih menyukseskan tercapainya tujuan pembangunan nasional. Visi strategis tersebut harus dapat mengarahkan proses perencanaan umum nasional sehingga dengan demikian program-program pembangunan nasional yang diprioritaskan pada segala bidang akan didukung oleh

adanya SDM Indonesia yang cerdas dan terampil sesuai dengan kebutuhan masyarakat global.

Perencanaan pembangunan daerah merupakan pekerjaan yang sangat penting, karena dengan perencanaan kita bisa membaca dan merencana mau dibawa ke mana daerah kedepannya, dengan tetap memperhatikan potensi dan sumber daya yang dimiliki. (<http://massweeto.blogspot.co.id/2012/05/pentingnya-sebuah-perencanaan.html>)

Selanjutnya dijelaskan bahwa Undang Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional mendefinisikan perencanaan sebagai suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Sedangkan PP 8 Tahun 2008 mendefinisikan pembangunan daerah adalah pemanfaatan sumber daya yang dimiliki untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat yang nyata, baik dalam aspek pendapatan, kesempatan kerja, lapangan berusaha, akses terhadap pengambilan kebijakan, berdaya saing, maupun peningkatan indeks pembangunan manusia. Jadi Perencanaan Pembangunan Daerah menurut PP 8 Tahun 2008 adalah suatu proses penyusunan tahapan-tahapan kegiatan yang melibatkan berbagai unsur pemangku kepentingan didalamnya, guna pemanfaatan dan pengalokasian sumber daya yang ada dalam rangka meningkatkan kesejahteraan sosial dalam suatu lingkungan wilayah/daerah dalam jangka waktu tertentu.

Perencanaan yang baik adalah perencanaan yang dilakukan dengan tetap mendasarkan pada data dan informasi yang akurat, valid dan akuntabel dengan tetap mempertimbangkan sumber daya dan potensi yang dimiliki. Dalam proses menyusun perencanaan tentunya dilakukan dengan terlebih dahulu mengkaji indikator-indikator perkembangan di daerah diantaranya Indeks Pembangunan Manusia (IPM), tingkat inflasi, pertumbuhan ekonomi, tingkat

pengangguran, tingkat kemiskinan dan beberapa indikator lainnya terutama kondisi keuangan daerah.

Perencanaan pembangunan di daerah harus memperhatikan adanya sinkronisasi, koordinasi, dan integrasi dengan perencanaan pembangunan nasional, karena capaian tujuan pembangunan daerah harus bersifat mendukung pencapaian tujuan pembangunan secara nasional. Dengan demikian perencanaan pembangunan harus berpedoman pada Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. UU Nomor 25 Tahun 2004 mengatakan bahwa Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah.

Pengertian lain mengenai perencanaan dapat diakses pada Peraturan Pemerintah RI nomor 39 tahun 2006 :

- a. Perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia.
- b. Rencana pembangunan jangka menengah, yang selanjutnya disingkat RPJM, adalah dokumen perencanaan untuk periode 5 tahun.
- c. Rencana pembangunan jangka menengah kementerian/ lembaga, yang selanjutnya disebut Rencana Strategis Kementerian/Lembaga (Renstra-KL), adalah dokumen perencanaan kementerian/ lembaga untuk periode 5 tahun.
- d. Selanjutnya disebut Rencana Kerja Pemerintah (RKP), adalah dokumen perencanaan nasional untuk periode 1 tahun.
- e. Rencana pembangunan tahunan kementerian/ lembaga, yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Kementerian/

Lembaga (Renja-KL), adalah dokumen perencanaan kementerian/lembaga untuk periode 1 tahun.

Dijelaskan bahwa pembangunan nasional diselenggarakan berdasarkan demokrasi dengan prinsip-prinsip kebersamaan, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, serta kemandirian dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan Nasional. Perencanaan Pembangunan Nasional disusun secara sistematis, terarah, terpadu, menyeluruh, dan tanggap terhadap perubahan. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional diselenggarakan berdasarkan Asas Umum Penyelenggaraan Negara. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional bertujuan untuk:

- a. Mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan;
- b. Menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi, baik antar daerah, ruang, waktu, fungsi pemerintah, maupun antara pusat dan daerah;
- c. Menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan;
- d. Mengoptimalkan partisipasi masyarakat;
- e. Menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan.

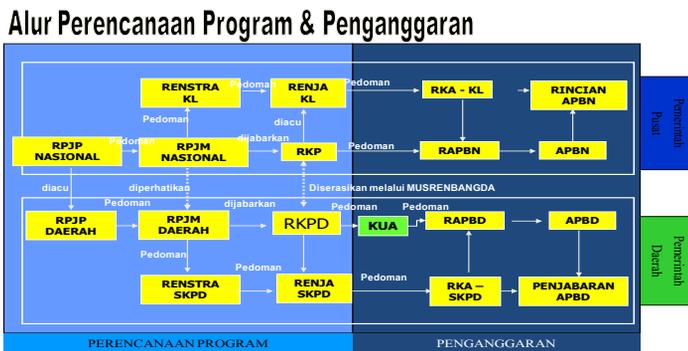
Dijelaskan pula, bahwa perencanaan pembangunan daerah merupakan satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional. Perencanaan pembangunan daerah dilakukan pemerintah daerah bersama para pemangku kepentingan berdasarkan peran dan kewenangan masing-masing. Perencanaan pembangunan daerah mengintegrasikan rencana tata ruang dengan rencana pembangunan daerah. Perencanaan pembangunan daerah dilaksanakan berdasarkan kondisi dan potensi yang dimiliki masing-masing daerah, sesuai dinamika perkembangan daerah dan nasional. Perencanaan pembangunan daerah dirumuskan secara transparan, responsif, efisien, efektif, akuntabel, partisipatif, terukur, berkeadilan dan berkelanjutan.

Ruang lingkup perencanaan pembangunan daerah meliputi tahapan, tata cara penyusunan, pengendalian dan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan daerah terdiri atas: RPJPD; RPJMD; Renstra SKPD; RKPD; dan Renja SKPD.

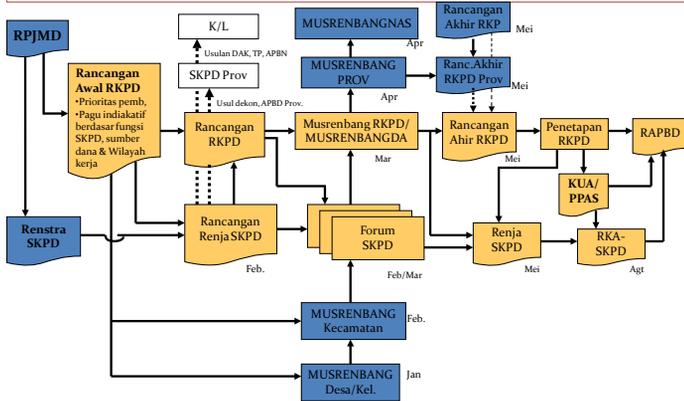
Prinsip-prinsip perencanaan pembangunan daerah meliputi:

- a. Merupakan satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional;
- b. Dilakukan pemerintah daerah bersama para pemangku kepentingan berdasarkan peran dan kewenangan masing-masing;
- c. Mengintegrasikan rencana tata ruang dengan rencana pembangunan daerah; dan dilaksanakan berdasarkan kondisi dan potensi yang dimiliki masing-masing daerah, sesuai dinamika perkembangan daerah dan Nasional.

Berikut digambarkan alur, proses, serta siklus Perencanaan dan Penganggaran Tahunan (dikutip dari Dr. Royadi, SH.MM, Kasubdit Perencanaan Pemb. Wilayah IV Direktorat Perencanaan Pembangunan Daerah, Kementerian Dalam Negeri, 2011)

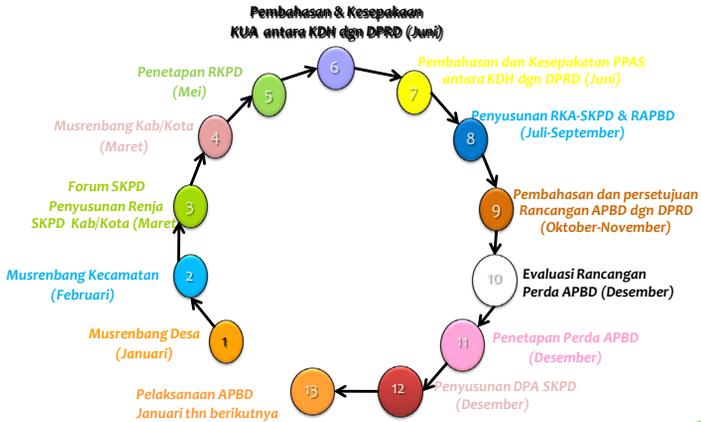


Proses Penyusunan Perencanaan dan Penganggaran Tahunan



DIT. PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH, DITJEN BINA BANGSA

SIKLUS PERENCANAAN & PENGANGGARAN TAHUNAN



21

Perencanaan pembangunan daerah dirumuskan secara: transparan, responsif, efisien, efektif, akuntabel, partisipatif, terukur, berkeadilan, dan berwawasan lingkungan.

Conyers & Hills (1994) mendefinisikan perencanaan sebagai “suatu proses yang berkesinambungan”, yang mencakup “keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan atas berbagai alternatif penggunaan sumber daya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu pada masa yang akan datang“. Definisi tersebut mengedepankan 4 unsur dasar perencanaan, yaitu:

- a. Pemilihan, “merencanakan berarti memilih”, perencanaan merupakan proses memilih di antara berbagai kegiatan yang diinginkan, karena tidak semua yang diinginkan itu dapat dilakukan dan dicapai dalam waktu yang bersamaan.
- b. Sumber daya, perencanaan merupakan alat pengalokasian sumber daya. Penggunaan istilah sumber daya, menunjukkan segala sesuatu yang dianggap berguna dalam pencapaian suatu tujuan tertentu. Sumber daya mencakup sumber daya manusia, sumber daya alam (tanah, air, hasil tambang, dan sebagainya), sumber daya modal dan keuangan. Perencanaan mencakup proses pengambilan keputusan tentang bagaimana sumber daya yang tersedia itu digunakan sebaik-baiknya.
- c. Tujuan, perencanaan merupakan alat untuk mencapai tujuan. Konsep perencanaan sebagai alat pencapaian tujuan muncul berkenaan dengan sifat dan proses penetapan tujuan. Salah satu masalah yang sering dihadapi oleh seorang perencana adalah bahwa tujuan-tujuan mereka kurang dapat dirumuskan secara tepat. Sering kali tujuan-tujuan tersebut didefinisikan secara kurang tegas, karena kadang kala tujuan-tujuan tersebut ditetapkan oleh pihak lain.
- d. Waktu, perencanaan mengacu ke masa depan. Salah satu unsur penting dalam perencanaan adalah unsur

waktu. Tujuan-tujuan perencanaan dirancang untuk dicapai pada masa yang akan datang. Oleh karena itu, perencanaan berkaitan dengan masa depan.

Pengalaman empirik kaum praktisi dan telaah ahli menyimpulkan bahwa perencanaan dan penganggaran merupakan proses yang paling krusial dalam penyelenggaraan pemerintahan, karena berkaitan dengan tujuan dari pemerintahan itu sendiri untuk menyejahterakan rakyatnya. Perencanaan dan penganggaran merupakan proses yang terintegrasi, oleh karenanya *output* dari perencanaan adalah penganggaran. Selama ini perencanaan dan penganggaran belum memiliki landasan aturan yang memadai. Sistem perencanaan nasional yang terintegrasi dari daerah sampai pusat selama ini juga belum memiliki landasan aturan yang bersifat mengikat. Digulirkannya kebijakan otonomi daerah dan dihapuskannya GBHN (Garis Besar Haluan Negara) yang selama ini dijadikan landasan dalam perencanaan, membawa implikasi akan perlunya kerangka kebijakan yang mengatur sistem perencanaan pembangunan nasional yang bersifat sistematis dan harmonis. Hal ini kemudian yang mendorong dan menjadi landasan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SP2N). Reformasi pengelolaan keuangan negara dengan terbitnya 3 paket undang-undang, yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, disertai dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pertanggungjawaban Keuangan Negara, mengisyaratkan terjadinya perubahan yang mendasar terhadap perencanaan dan penganggaran di daerah.

Perubahan yang terkandung dalam undang-undang tersebut, antara lain:

- a. Bahwa perencanaan program kerja dan kegiatan menjadi satu kesatuan dengan perencanaan anggaran, sehingga

program kerja dan kegiatan yang direncanakan akan sesuai dengan kemampuan pembiayaan yang tersedia. Oleh karena jangka menengah daerah harus dilengkapi dengan dokumen perencanaan pembiayaan jangka menengah atau *Medium Term Expenditure Framework* (MTEF).

- b. Mengisyaratkan kepada seluruh dinas, badan, lembaga, dan kantor melaksanakan program kerja dan kegiatan berdasarkan tugas dan fungsi masing-masing instansi/ lembaga ditiap tingkat pemerintahan.
- c. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dikelola berdasarkan prestasi kerja/anggaran kinerja, yang berarti program kerja dan kegiatan yang dilaksanakan dengan menggunakan APBD harus dirumuskan secara jelas dan terukur, apa *output* dan *outcome*-nya.

Mengacu pada substansi amanat yang terkandung dalam Undang Undang Nomor 25/ Tahun 2004 serta memperhatikan Undang Undang Nomor 17/2003, perencanaan daerah ditinjau dari dimensi waktunya terdiri atas 5 (lima) jenis, yaitu: Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD); Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD); Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra-SKPD); Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD); Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja-SKPD).

Pada bagian berikut ini akan diuraikan secara rinci masing-masing jenis perencanaan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan tersebut, diatas. Rencana strategis satuan kerja perangkat daerah (Renstra-SKPD) adalah dokumen perencanaan SKPD yang berjangka waktu 5 tahun, disusun dalam rangka mengoperasionalkan RPJMD sesuai tugas dan fungsi masing-masing SKPD, dan sesuai bidang urusan yang menjadi kewenangan daerah. Renstra-SKPD disusun dengan berpedoman pada RPJMD dan Standar

Pelayanan Minimal, dengan materi dan substansi utama memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan pada tingkat SKPD. Setiap SKPD berkewajiban melaksanakan program dan kegiatan untuk mencapai sasaran pembangunan jangka menengah daerah, dengan tidak mengabaikan tingkat kinerja pelayanan/pembangunan yang sudah dicapai pada periode sebelumnya. KDH Dilantik 3 bulan 2 bulan.

Perencanaan dan Penganggaran Daerah SKPD mela-lui Renstra-SKPD perlu memastikan bahwa kegiatan yang disusun sudah memadai untuk mencapai sasaran hasil pembangunan yang ditetapkan dalam RPJMD, serta estimasi biaya yang dibutuhkan setelah mencermati kapasitas fiskal daerah serta pagu indikatif jangka menengah. Renstra-SKPD akan memudahkan untuk menyusun anggaran yang diklasifikasikan menurut organisasi, fungsi, program dan kegiatan. Renstra-SKPD ditetapkan dengan Keputusan Kepala SKPD.

Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) merupakan rencana pembangunan tahunan pemerintah daerah. RKPD wajib disusun oleh daerah sebagai landasan dalam penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). Dokumen RKPD disusun untuk menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan. Disamping itu, RKPD berfungsi sebagai pedoman penyusunan rencana kerja satuan kerja perangkat daerah (Renja-SKPD). RKPD memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan dan kewajiban daerah, rencana kerja, dan pendanaannya yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah, pemerintah daerah, maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat, serta deskripsi kinerja pembangunan pada tahun sebelumnya. Rancangan kerangka ekonomi daerah mendeskripsikan proyeksi pendapatan daerah, alokasi belanja daerah, sumber dan penggunaan pembiayaan disertai dengan asumsi yang mendasarinya sebagai dasar dalam pengalokasian

dana pada setiap rencana kerja. Prioritas pembangunan daerah merupakan kebijakan yang dipilih sebagai strategi untuk mencapai sasaran hasil yang ingin dicapai pada akhir periode pembangunan jangka menengah. Sedangkan kewajiban daerah merupakan strategi untuk mencapai sasaran sesuai dengan Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang ditetapkan. Rencana kerja menerjemahkan prioritas pembangunan, berisi program dan kegiatan yang dilaksanakan oleh SKPD, beserta sasaran (indikator) hasil dan keluaran yang akan dicapai pada akhir tahun rencana berdasarkan SPM, maupun sebagai upaya mencapai sasaran akhir pada periode pembangunan jangka menengah.

Banyak pihak yang mensinyalir UU 25/2004, lahir lebih untuk mempertahankan eksistensi Bappenas. Kekhawatiran yang muncul adalah Bappenas dilikuidasi oleh lahirnya UU 17/2003 yang salah satunya memperkuat peran Depkeu. Jika ini yang terjadi, maka kebijakan yang dilahirkan tidaklah berdasarkan kebutuhan yang ada, melainkan sekedar pertarungan kepentingan antara departemen “Suropati (Bappenas) Vs Lapangan Banteng (Depkeu)”. Terlepas dari hal ini, perlu melihat bagaimana sistem perencanaan menurut UU 25/2004 dan melihat permasalahan-permasalahan yang mungkin muncul dalam implementasinya. (Haryanto, SE. M.Si. Akt. 2008)

4. Anggaran Dan Penganggaran

Anggaran berasal dari kata *budget* (Inggris), sebelumnya dari kata *bougette* (Perancis) yang berarti “sebuah tas kecil”. Anggaran dalam arti luas meliputi jangka waktu anggaran direncanakan, dilaksanakan dan dipertanggungjawabkan. Anggaran dalam arti sempit meliputi rencana penerimaan dan pengeluaran dalam satu tahun saja. Penganggaran (*budgeting*) merupakan aktivitas mengalokasikan sumber daya keuangan yang terbatas untuk pembiayaan belanja organisasi yang

cenderung tidak terbatas. Anggaran sektor publik adalah rencana kegiatan dan keuangan periodik (biasanya dalam periode tahunan) yang berisi program dan kegiatan dan jumlah dana yang diperoleh (penerimaan/pendapatan) dan dibutuhkan (pengeluaran/ belanja) dalam rangka mencapai tujuan organisasi.

a. Karakteristik Anggaran

Anggaran mempunyai beberapa karakteristik yaitu:

1. Anggaran dinyatakan dalam satuan keuangan dan satuan selain keuangan;
2. Anggaran umumnya mencakup jangka waktu tertentu, satu atau beberapa tahun;
3. Anggaran berisi komitmen atau kesanggupan manajemen untuk mencapai sasaran yang ditetapkan;
4. Usulan anggaran ditelaah dan disetujui oleh pihak yang berwenang lebih tinggi dari penyusunan anggaran;
5. Sekali disusun, anggaran hanya dapat diubah dalam kondisi tertentu.

a. Prinsip-Prinsip Anggaran Sektor Publik

Ada beberapa prinsip dasar anggaran sektor publik, yaitu:

1. Otorisasi oleh legislatif, yakni anggaran publik harus mendapatkan otorisasi dari legislatif terlebih dahulu sebelum eksekutif dapat membelanjakan anggaran tersebut.
2. Komprehensif, yakni anggaran harus menunjukkan semua penerimaan dan pengeluaran pemerintah. Oleh karena itu, adanya dana non-budgetair pada dasarnya menyalahi prinsip anggaran yang bersifat komprehensif
3. Keutuhan anggaran, yakni semua penerimaan dan belanja pemerintah harus terhimpun dalam dana umum (*general fund*)
4. *Nondiscretionary Appropriation*, yakni Jumlah yang disetujui oleh dewan legislatif harus dimanfaatkan

secara ekonomis, efisien, dan efektif.

5. Periodik, yakni anggaran merupakan suatu proses yang periodik, dapat bersifat tahunan maupun multitalunan.
6. Akurat, yakni estimasi anggaran hendaknya tidak memasukkan cadangan yang tersembunyi (*hidden reserve*) yang dapat dijadikan sebagai kantong-kantong pemborosan dan inefisiensi anggaran serta dapat mengakibatkan munculnya *underestimate* pendapatan dan *overestimate* pengeluaran.
7. Jelas, yakni anggaran hendaknya sederhana, dapat dipahami masyarakat, dan tidak membingungkan
8. Diketahui Publik, yakni anggaran harus diinformasikan kepada masyarakat luas.

b. Fungsi Anggaran Sektor Publik

Anggaran sektor publik mempunyai beberapa fungsi utama, yaitu:

1. Sebagai alat perencanaan,
5. Alat pengendalian,
6. Alat kebijakan fiskal,
7. Alat politik; Alat koordinasi dan komunikasi;
8. Alat penilaian kinerja;
9. Alat motivasi;
10. Alat menciptakan ruang publik

1. Anggaran Sebagai Alat Perencanaan: Anggaran merupakan alat perencanaan manajemen untuk mencapai tujuan organisasi. Anggaran sektor publik dibuat untuk merencanakan tindakan apa yang akan dilakukan oleh pemerintah, berapa biaya yang dibutuhkan, dan berapa hasil yang diperoleh dan belanja pemerintah tersebut. Anggaran sebagai alat perencanaan digunakan untuk:

- a. Merumuskan tujuan serta sasaran kebijakan agar sesuai dengan visi dan misi yang ditetapkan

Perencanaan dan Penganggaran Daerah

- b. Merencanakan berbagai program dan kegiatan untuk mencapai tujuan organisasi serta merencanakan alternatif sumber pembiayaannya;
- c. Mengalokasikan dana pada berbagai program dan kegiatan yang telah disusun;
- d. Menentukan indikator kinerja dan tingkat pencapaian strategi.

2. Anggaran Sebagai Alat Pengendalian: Anggaran merupakan suatu alat yang esensial untuk menghubungkan antara proses perencanaan dan proses pengendalian. Sebagai alat pengendalian, anggaran memberikan rencana detail atas pendapatan dan pengeluaran pemerintah agar pembelanjaan yang dilakukan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Tanpa anggaran, pemerintah tidak dapat mengendalikan pemborosan-pemborosan pengeluaran. Bahkan tidak berlebihan jika dikatakan bahwa presiden, menteri, gubernur, bupati, dan manajer publik lainnya dapat dikendalikan melalui anggaran. Anggaran sektor publik dapat digunakan untuk mengendalikan (membatasi kekuasaan) eksekutif. Anggaran sebagai instrumen pengendalian digunakan untuk menghindari adanya *overspending*, *underspending*, dan salah sasaran (*misappropriation*) dalam pengalokasian anggaran pada bidang lain yang bukan merupakan prioritas. Anggaran merupakan alat untuk memonitor kondisi keuangan dan pelaksanaan operasional program atau kegiatan pemerintah. Sebagai alat pengendalian manajerial, anggaran sektor publik digunakan untuk meyakinkan bahwa pemerintah mempunyai uang yang cukup untuk memenuhi kewajibannya. Selain itu, anggaran digunakan untuk memberi informasi dan meyakinkan legislatif bahwa pemerintah bekerja

secara efisien, tanpa ada korupsi dan pemborosan.

3. **Anggaran Sebagai Alat Kebijakan Fiskal:** Anggaran sebagai alat kebijakan fiskal pemerintah digunakan untuk menstabilkan ekonomi dan mendorong pertumbuhan ekonomi. Melalui anggaran publik tersebut dapat diketahui arah kebijakan fiskal pemerintah, sehingga dapat dilakukan prediksi-prediksi dan estimasi ekonomi. Anggaran dapat digunakan untuk mendorong, memfasilitasi, dan mengkoordinasikan kegiatan ekonomi masyarakat sehingga dapat mempercepat pertumbuhan ekonomi.
4. **Anggaran Sebagai Alat politik:** Anggaran digunakan untuk memutuskan prioritas-prioritas dan kebutuhan keuangan terhadap prioritas tersebut. Pada sektor publik, anggaran merupakan *political tool* sebagai bentuk komitmen eksekutif dan kesepakatan legislatif atas penggunaan dana publik untuk kepentingan tertentu. Oleh karena itu, pembuatan anggaran publik membutuhkan *political will*, *coalition building*, keahlian bernegosiasi, dan pemahaman tentang prinsip manajemen keuangan publik oleh para manajer publik. Manajer publik harus sadar sepenuhnya bahwa kegagalan dalam melaksanakan anggaran yang telah disetujui dapat menjatuhkan kepemimpinannya, atau paling tidak menurunkan kredibilitas pemerintah.
5. **Anggaran Sebagai Alat Koordinasi dan Komunikasi:** Setiap unit kerja pemerintahan terlibat dalam proses penyusunan anggaran. Anggaran publik merupakan alat koordinasi antar bagian dalam pemerintahan. Anggaran publik yang disusun dengan baik akan mampu mendeteksi terjadinya inkonsistensi suatu unit kerja dalam pencapaian tujuan organisasi. Di samping itu, anggaran publik juga berfungsi sebagai alat komunikasi antar unit

kerja dalam lingkungan eksekutif. Anggaran harus dikomunikasikan ke seluruh bagian organisasi untuk dilaksanakan.

6. **Anggaran Sebagai Alat Penilaian Kinerja:** Anggaran merupakan wujud komitmen dan *budget holder* (eksekutif) kepada pemberi wewenang (legislatif). Kinerja eksekutif akan dinilai berdasarkan pencapaian target anggaran dan efisiensi pelaksanaan anggaran. Kinerja manajer publik dinilai berdasarkan berapa yang berhasil ia capai dikaitkan dengan anggaran yang telah ditetapkan. Anggaran merupakan alat yang efektif untuk pengendalian dan penilaian kinerja.
7. **Anggaran Sebagai Alat Motivasi:** Anggaran sebagai instrumen untuk memotivasi manajemen agar bekerja secara ekonomis, efektif, dan efisien dalam mencapai target dan tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Agar dapat memotivasi, anggaran hendaknya bersifat *challenging but attainable* atau *demanding but achievable*. Maksudnya adalah target anggaran hendaknya jangan terlalu tinggi sehingga tidak dapat dipenuhi, namun juga jangan terlalu rendah sehingga terlalu mudah untuk dicapai.
8. **Anggaran Sebagai Alat Untuk Menciptakan Ruang Publik:** Anggaran publik tidak boleh diabaikan oleh kabinet, birokrat, dan DPR/DPRD. Masyarakat, LSM, Perguruan Tinggi, dan berbagai organisasi kemasyarakatan harus terlibat dalam proses penganggaran publik. Kelompok masyarakat yang terorganisir akan mencoba mempengaruhi anggaran pemerintah untuk kepentingan mereka. Kelompok lain dari masyarakat yang kurang terorganisasi akan mempercayakan aspirasinya melalui proses politik yang ada. Pengangguran, tuna wisma dan kelompok lain yang tak terorganisasi akan dengan mudah dan

tidak berdaya mengikuti tindakan pemerintah. Jika tidak ada alat untuk menyampaikan suara mereka, maka mereka akan mengambil tindakan dengan jalan lain seperti dengan tindakan massa, melakukan boikot, vandalisme, dan sebagainya.

IX. DESENTRALISASI FISKAL

1. Desentralisasi Fiskal sebagai Satu Konsep

Pembahasan mengenai desentralisasi fiskal di Indonesia pada bagian ini diisi dengan dua pendapat. Satu tulisan yang disunting Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan dari makalah yang di sajikan dalam Konferensi International tentang Desentralisasi Fiskal di Jakarta September 2011, diselenggarakan oleh Kemetrian Keuangan sponsor Bank Pembangunan Asia (ADB) dengan tema “Desentralisasi Fiskal di Indonesia Satu Dekade Setelah Ledakan Besar.” Tulisan Kedua dari Wahyudi Kumroto (2008) ”Desentralisasi fiskal, Politik dan Perubahan Kebijakan 1974-2004”.

Sengaja dikemukakan dua tulisan penting ini karena menyangkut filosofi dan sekaligus histori desentralisasi fiskal. Untuk membagi pemahaman bahwa desentralisasi fiskal bukan hanya sebuah keharusan bagi kebijakan desentralisasi, melainkan juga bahwa desentralisasi itu menyangkut berbagai aspek, sehingga desentralisasi tidaklah bersifat parsial melainkan simultan dan masif. Desentralisasi fiskal merupakan komplemen bagi desentralisasi lainnya, bahkan tanpa desentralisasi fiskal, maka desentralisasi yang lain itu tidaklah cukup disebut desentralisasi. Desentralisasi fiskal adalah devolusi yang selama regim yang lalu tidak diterapkan. Itulah kemudian sebabnya, mungkin, lahir istilah “desentralisasi setengah hati” yang juga melahirkan istilah lain bahwa pemerintah pusat senantiasa “canggung” dalam kebijakan desentralisasi dan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Istilah istilah ini lebih baik dari istilah “ada yang tersembunyi di balik itikad desentralisasi selama ini.

Kita mulai dari Konferensi Internasional tentang Desentralisasi Fiskal di Jakarta September 2011, menunjukkan, dilaksanakan setelah sepuluh tahun reformasi dan merupakan

awal milenium baru.pemerintah saat itu. Kementerian keuangan berpendapat bahwa satu dekade merupakan saat yang tepat untuk mencatat perjalanan hingga kini, dan bahkan penting untuk mengkaji kecukupan tatanan kebijakan untuk periode yang menantang.

Kementerian keuangan menilai saat itu, banyak isu kebijakan besar dalam desentralisasi, tepat mempertahankan dimensi politik, termasuk pengungkapan aspirasi daerah dan lain lain yang berkembang saat itu. Kementrian keuangan ingin mengkaji kinerja selama satu dekade, dalam hubungannya dengan pembangunan dalam negeri dan pengalaman praktek akademis dan international yang lebih luas. Konferensi ini melibatkan gabungan pengalaman dari akademis dan praktisi dari Indonesia dan seluruh dunia.

Diakui, konfererensi itu sendiri mendapatkan banyak keuntungan dari kehadiran dan kontribusi banyak peserta dari daerah terjauh dari indonesia dan empat belas negara lain (China, Chile, Kamboja, Mongolia, Bangladesh, Papua Nugini, Australia, Amerika Serikat, Jerman, Afrika Selatan, Benim, Singapore, dan Thailand). Sekitar 300 orang ikut serta dalam konferensi yang berjalan selama dua hari itu.

Pembicara dari Indonesia memberikan harapan:

1. Desentralisasi tetap menjadi inti model reformasi Indonesia dan kebijakan penting bagi ekonomi dan pembangunan sosial;
2. Kemajuan telah dicapai selama dekade terakhir dengan mempertimbangkan penurunan kontribusi sektor minyak dan gas, pertumbuhan ekonomi yang cepat yang dialami selama satu dekade sekarang dengan basis yang luas secara sektoral dan spasial, dan memberikan kontribusi pada peningkatan standar kehidupan;
3. Kendala dan tantangan utama masih ada dengan lingkungan peningkatan lebih lanjut untuk dekade berikutnya;

4. Tidak adanya rasa puas dalam diri para pejabat senior di Indonesia, dengan kesediaan untuk melakukan reformasi desentralisasi lebih lanjut di periode ke depan disertai dengan perubahan penting yang sekarang sedang berjalan adalah cara terbaik untuk melaksanakan desentralisasi fiskal di Indonesia agar bisa memberikan kontribusi pada pertumbuhan dan standar kehidupan daerah.

Pencapaian paling penting adalah meningkatnya keterlibatan masyarakat lokal dalam pembuatan keputusan politik dan ekonomi dalam masyarakat mereka, dengan peluang kerja semakain banyak dan tingkat kemiskinan yang menurun. Masyarakat lebih mengetahui kebutuhan lokal dengan menyediakan infrastruktur dan pelayanan lokal secara lebih baik (pelayanan kesehatan dan pendidikan telah meningkat.)

Pencapaian penting lainnya meliputi penyelesaian rezim peraturan yang lebih jelas dan rinci, penyediaan yang memadai untuk pemerintah daerah dengan deskesi belanja yang di berikan kepada mereka (dengan memakai pendekatan “uang mengikuti fungsi”), refieu UU perpajakan dan BEA sub nasional (termasuk defolusi bertahap pajak properti dan pajak transfer properti) dan kebijakan desentralisasi fiskal yang mendukung kebijakan makro ekonomi.

Masalah dan tantangan yang sedang ditangani melalui reformasi kebijakan pemerintah dalam dekade refisi UU 33 tahun 2004 dan desain besar desentralisasi fiskal meliputi:

1. Peningkatan kejelasan penugasan fungsi antara daerah, penguatan penganggaran dan pengelolaan keuangan publik, termasuk peningkatan transparansi dan standar audit, peningkatan lokasi dan sumber daya oleh pemerintah sub nasional, terutama untuk mengurangi belanja administratif dan meningkatkan belanja modal dan pembangunan, pelepasan hubungan belanja gaji

dari perhitungan dana alokasi umum (DAU) yang membuat menjadi pendekatan kesenjangan fiskal lengkap, penyempurnaan variabel dan bobot dalam rumus DAU agar mencerminkan kebutuhan dan kapasitas viskal secara baik²;

2. Penguatan kriteria pembentukan daerah baru dan penghapusan insentif DAU untuk pemekaran, pemakaian sanksi dan insentif pusat untuk meningkatkan alokasi sumber daya oleh pemerintah, dan reformasi dana alokasi khusus (DAK) dengan fokus pada daerah miskin untuk sektor prioritas seperti kesehatan dan pendidikan.

Disamping reformasi penting ini, pemerintah dan kementerian keuangan masih terbuka untuk reformasi lebih lanjut untuk meningkatkan hasil akhir desentralisasi fiskal. Namun, kecenderungan tampaknya masih belum jelas antara kabupaten dan kota, dimana ketidaksetaraan semakin melebar dalam beberapa hal.

Tantangan dan isu penting ke depan meliputi:

- a. Peningkatan kapasitas staf dan sistem pemerintah daerah untuk perencanaan dan penganggaran,
- b. Menyeimbangkan otonomi daerah dan keinginan untuk mencapai standar pelayanan minimum nasional dalam pelayanan utama,
- c. Menentukan seberapa besar atau kecil ukuran pemerintah pusat, menyelaraskan alokasi dalam sistem pembiayaan antar pemerintah,
- d. Secara bijak memindahkan kekuasaan untuk memperoleh pendapatan kedaerah guna mendorong pemabangunan lokal, dan e) Mewujudkan hubungan antara daerah utama, sambil mengakui otonomi pemerintah daerah dengan menunjukkan pentingnya desentralisasi bagi reformasi politik yang dimulai satu dekade lalu dan terfokus pada desentralisasi kekuasaan politik dan sumber daya.

Anggaran pemerintah daerah yang sekarang menyertakan banyak deskresi, telah tumbuh dari tingkat minimum sebesar Rp. 38 triliun di tahun 2000 menja Rp 477 triliun di tahun 2011. Dalam proses memicu pertumbuhan ekonomi fiskal sebagian besar pendanaan pemerintah berasal dari transfer pusat, jadi perlu meningkatkan lebih lanjut kapasitas perolehan pendapatan lokal. Tantangan desentralisasi fiskal yang penting dan bidang kebijakan yang perlu ditangani di masa depan meliputi :meningkatkan kualitas belanja pemerintah daerah, terutama melalui pengurangan belanja administratif dan belanja kepegawaian, sebageaian direkayasa melalui kualitas belanja pemerintahan daerah, terutama melalui pengurangan belanja administrasi pemberlakuan insentif dan sanksi untuk perilaku pengelolaan keuangan yang baik dan buruk. Peningkatan sistem pengelolaan keuangan publik (PFM) agar lebih berorientasi kepengelolaan berbasis kinerja dan juga untuk memungkinkan akuntansi penumpukan agar penentuan biaya dan pemantauan pelayanan menjadi lebih baik.

Menentukan penugasan fungsional secara lebih jelas dengan sinkronisasi alokasi belanja pusat dan lokal, kebijakan jangka pendek saat ini di fokuskan pada pembekuan pengangkatan pegawai negeri pemerintah daerah tapi dalam jangka panjang. Beberapa komentator mungkin terlihat terlalu negatif terhadap pemekaran, menganggap semua pemekaran buruk. Meski begitu, pendekatan pemrosesan lewat jalan belakang melalui DPR perlu dihentikan. DPR sendiri perlu merumuskan undang undang mengenai persyaratan pemrosesan yang sebagian besar menghilangkan proses persetujuan.

Mencoba untuk menetapkan jumlah Pemda yang optimal agak sulit untuk dilakukan dan mungkin tidak perlu dilakukan. Peraturan yang tepat mungkin diperlukan untuk pemrosesan permohonan baru, dan ini harus dipatuhi sepenuhnya. Insentif negatif dalam mekanisme transfer dan bagi-hasil pendapatan perlu dihapus. Walau beberapa Pemda

terlalu besar untuk menjadi efisien, tapi sejumlah kecil Pemda terlalu kecil dan ini perlu diawasi dengan ketat.

Pengaturan pemrosesan perlu dipersingkat dan disederhanakan menjadi empat kriteria dasar:

1. Jumlah penduduk minimum;
2. Perwakilan dan akuntabilitas;
3. Kapasitas fiskal dan keuangan serta keberlanjutan;
4. Kapasitas administratif. Kriteria sekunder lain bisa dipertimbangkan seperti isu kontinuitas teritorial, keamanan dan perbatasan.

Selain itu, mungkin diperlukan penerapan berikut:

1. Insentif untuk penggabungan;
2. Penugasan tanggung jawab lintas kabupaten/kota ke provinsi;
3. Peningkatan kerja sama antar pemda;
4. Pemakaian kabupaten pelayanan khusus (misalnya, untuk air bersih dan angkutan), dan
5. Pelaksanaan privatisasi beberapa pelayanan.

Diskusi dalam makalah ini menyiratkan bahwa pandangan berimbang yang disajikan telah menjadi arus utama jika dibandingkan dua tahun yang lalu, ketika persepsi umum melihat bahwa hampir semua bentuk pemekaran didorong oleh faktor politik dan sudah jelek. Demokrasi memang memakan biaya, tapi manfaat pemerintah lokal jauh lebih besar daripada biaya ini. Indonesia di bawah Soeharto bukan tempat yang lebih baik hanya karena biaya demokrasi dan administrasi lokal kecil. Memberdayakan masyarakat di bidang-bidang yang penting bagi kehidupan mereka sehari-hari (misalnya, pengumpulan sampah, pelayanan perawatan balita dll.), bisa menimbulkan perubahan penting. Makalah oleh pejabat Pemerintah (termasuk Menteri Keuangan) di bagian lain dalam publikasi ini mengakui perlunya menjalankan serangkaian peraturan untuk memproses permohonan

pembentukan daerah baru yang kecil menganggap bahwa pemerintah pusat mengendalikan kebijakan dan administrasi.

Otonomi yang terbatas mungkin menyertakan pembagian kebijakan dan administrasi. Otonomi daerah lengkap umumnya berlaku bagi kebijakan dan administrasi. Pendapatan diskresi harus mencukupi agar Pemda bisa memengaruhi efisiensi dan akuntabilitas pilihan pengeluaran.

Tujuan desentralisasi menyiratkan manfaat untuk memajukan bentuk perolehan pendapatan yang lebih berotonomi. Gerakan maju ini bisa terjadi melalui reformasi yang dramatis, menggeser kebijakan dan administrasi sekaligus, atau melalui campuran berurutan secara asimetris antar Pemda atau bertahap seiring waktu untuk semua. Banyak negara (termasuk Indonesia) bergerak dari sistem terbuka ke sistem pajak daftar tertutup. Ini bisa meningkatkan akuntabilitas dan mengurangi pajak lokal yang mengganggu. Menetapkan daftar ini sangat penting, jika kapasitas pendapatan yang memadai akan diberikan. Di Indonesia, UU 28/2009 menetapkan pergantian ke sistem daftar tertutup. Pajak provinsi sekarang berhubungan dengan pendaftaran kendaraan bermotor, transfer kepemilikan kendaraan bermotor, bahan bakar kendaraan bermotor, pajak air permukaan, dan pajak rokok. Pajak lokal berkaitan dengan hotel, restoran, hiburan, iklan, penerangan jalan, parkir, pertambangan kategori C, sarang burung, tanah dan bangunan kota dan desa, dan transfer kepemilikan tanah dan bangunan. Pajak yang diserahkan tersebut memang memiliki bias perkotaan, tapi sulit untuk menghindari ini di Indonesia. Secara umum daftar tertutup dirumuskan dengan baik. UU 28/2009 melakukan langkah berani karena menetapkan devolusi pajak properti (pengembangan sistem administrasi dan pengumpulan dilakukan di pusat sejak 1985). Kabupaten dan kota sekarang bisa menentukan (dalam batasan) tingkat pajak properti, pembebasan penilaian dan langkah pengurangan pajak, dan keduanya bertanggung jawab atas administrasi. Pajak transfer

properti akan dipindahkan di tahun 2011, dan pajak properti dialihkan secara bertahap hingga 2014.

Walau sebagian besar isu reformasi tampaknya sudah terselesaikan, tapi isu masih ada terkait cara meningkatkan kapasitas Pemda untuk mendukung reformasi. Karena sistem pengumpulan pajak properti sudah terbentuk di Ditjen Pajak, Kementerian Keuangan, tapi bagian tantangan pengembangan kapasitas berkaitan dengan cara membuat sistem yang ada dan bisa beroperasi dan efektif dalam pengaturan devolusi baru ini. Indikasi awalnya adalah bahwa devolusi pajak transfer properti mulai 2011 dilaksanakan dengan sukses. Ini adalah rencana sederhana jika dibandingkan dengan devolusi pajak properti perkotaan dan perdesaan, yang jelas lebih rumit.

Potensi pendapatan dan kapasitas administratif berbeda-beda di antara 490 Pemda di Indonesia. Tiga kelompok Pemda telah diidentifikasi:

1. sangat terurbanisasi (30 Pemda);
2. terurbanisasi menengah (100 Pemda); dan
3. kurang terurbanisasi (360 Pemda). Pemda kelompok tiga akan menghadapi tantangan paling berat.

Pendekatan asimetris diusulkan untuk ketiga kelompok Pemda ini. Pemda kelompok satu dan dua kemungkinan besar bisa melaksanakan model administrasi lokal secara penuh, sementara kelompok tiga kemungkinan besar bisa melaksanakan model administrasi bersama (pusat dan daerah).

Sistem pemeliharaan dan peningkatan catatan properti merupakan pertimbangan tidak langsung yang sangat penting untuk dokumentasi hak atas tanah (hak girik). Pemindehan fungsi administratif lain, komputerisasi sistem pengumpulan dan lainlain akan menjadi tantangan utama untuk beberapa Pemda kelompok dua dan sebagian besar Pemda kelompok tiga, jadi diperlukan program peningkatan kapasitas komprehensif dalam model administrasi bersama.

Pendekatan tertutup yang baru, terutama devolusi pajak properti dan transfer properti, akan memungkinkan pertumbuhan cepat dalam penerimaan asli daerah seiring waktu. Menguasai tantangan administratif dan pengumpulan akan penting artinya, jadi memerlukan pendekatan asimetris yang dirancang dengan baik. Dukungan penuh politik, administratif dan teknis perlu diberikan ke Pemda, terutama Pemda yang sangat membutuhkan.

Secara umum, diskusi mendukung reformasi terkini menuju pendekatan daftar tertutup, termasuk devolusi pajak properti dan transfer properti. Beberapa orang merasa kerangka insentif yang lebih baik perlu dibuat untuk mendorong daerah agar meningkatkan pendapatan asli mereka, termasuk perhatian pada kemungkinan insentif buruk dalam DAU yang menyurutkan usaha pengumpulan pendapatan, dengan saran bahwa ini bisa ditangani dengan jalan kembali ke pendekatan penghitungan potensi pendapatan, bukan pendapatan aktual dalam rumus DAU. Ada kesepakatan umum bahwa devolusi akan menjadi tantangan bagi kapasitas banyak Pemda dan bahwa bantuan jangka panjang akan diperlukan.

Kebijakan Transfer Fiskal Antar Pemerintah Indonesia mengalami apa yang disebut sebagai desentralisasi 'ledakan besar' di awal tahun 2000, setelah pemberlakuan UU No. 22 dan 25 yang selanjutnya direvisi dengan UU No. 32 dan 33 tahun 2004. Semua UU ini secara jelas menetapkan pembagian tanggung jawab antara pemerintah pusat dan daerah, dan memberikan garis besar kebijakan terkait cara pemerintah pusat membiayai tanggung jawab yang dipindahkan ke pemerintah daerah ini.

Semua UU baru tersebut menyatakan bahwa desentralisasi fiskal meliputi tiga prinsip: "devolusi (pemindahan), dekonsentrasi, dan administrasi pendamping". Konsep yang diperkenalkan oleh UU baru tersebut adalah devolusi, yang membuat pemerintah daerah bisa menjalankan otonomi fiskal untuk satu set fungsi yang dilimpahkan ke

mereka. Sebaliknya, pemerintah pusat menciptakan transfer fiskal sebagai biaya pendamping untuk fungsi-fungsi yang dilimpahkan tersebut—ini dikenal sebagai ‘keuangan mengikuti fungsi’ (Bahl, 1999). Kebijakan devolusi peran dan tanggung jawab ke Pemda (Pemerintah Daerah) menjadi dasar dari apa yang disebut sebagai desentralisasi.

1. Aktualita Desentralisasi Fiskal

Wahyudi Kumroto (2008), mendefinisikan Desentralisasi Fiskal sebagai penyerahan sebagian atau tanggung jawab fiskal atau keuangan negara dari pemerintah pusat kepada jenjang pemerintahan di bawahnya (provinsi, kabupaten, atau kota). Gagasan dasar desentralisasi fiskal adalah penyerahan beban tugas pembangunan, penyediaan layanan publik, dan sumber daya keuangan dari pemerintah pusat ke pemerintahan daerah sehingga tugas-tugas itu akan lebih dekat ke masyarakat.

Dari definisi Kumtoro itu, timbul pertanyaan bagaimana menyerahkan tanggung jawab fiskal tertentu kepada jenjang pemerintahan yang lebih tepat. Federalisasi fiskal menunjukkan sebuah model *normative* yang berpandangan bahwa pemerintah pusat adalah yang paling bisa manafsirkan aspirasi rakyat dan oleh sebab itu hendaknya diberi kewenangan untuk menyusun aturan-aturan kelembagaan dalam hubungan antar jenjang pemerintah, sehingga instansi-instansi pemerintah daerah bertindak menurut apa yang dikehendaki pemerintah pusat (dengan asumsi bahwa itu juga sesuai dengan kehendak rakyat).

Desentralisasi fiskal merupakan satu kebijakan lahir dalam iklim di mana masyarakat merindukan suatu sistem pemerintahan yang memberi diskresi kepada daerah. Itulah sebabnya disinyalir bahwa tidak banyak terjadi pertentangan mengenai RUU pemerintah daerah di awal awal reformasi karena sebagian besar pendapat mengerucut pada kebutuhan untuk melakukan desentralisasi. Dalam tempo dua bulan, UU No. 22 Tahun 1999 disahkan dengan perubahan yang sangat

sedikit dibanding rancangan asli dari Depdagri (Wahyudi Kumroto,2008).

Selanjutnya, menurut Wahyudi, kurangnya ketetapan tentang hal-hal keuangan di zaman Orde Baru, memperlihatkan bahwa pemerintah lebih memilih melanjutkan sistem sentralistis dan tidak berniat menyelesaikan masalah-masalah dalam hubungan fiskal antar jenjang pemerintahan. Dalam hal ini hanya ditetapkan bahwa sumber-sumber lainnya penerimaan pemerintah daerah adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD), subsidi, dan sumber-sumber lainnya yang sah, bahkan pelaksanaannya akan diatur dalam peraturan pemerintah dan peraturan-peraturan lain yang lebih rendah. Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah bersifat tidak tegas, hanya dengan ungkapan dalam undang undang “akan diatur” dalam undang-undang yang terpisah. Tidak ada rincian lebih lanjut tentang hubungan-hubungan fiskal horizontal maupun vertikal di antara jenjang pemerintahan yang berbeda. Satu-satunya landasan legal bagi hubungan fiskal antar jenjang pemerintahan yang diratifikasi pada masa Orde Lama di bawah Soekarno, maka dapat dipahami bahwa kebijakan Orde Baru dalam persoalan ini didasarkan pada kekuasaan diskresi pemerintah pusat (Wahyudi Kumroto,2008)

Menurutnya, ambisi pemerintah pusat untuk mendikte daerah terkadang menempatkannya ke dalam situasi yang canggung. Di tengah berlangsungnya dominasi pemerintah pusat, periode tahun 1980-an dan pada awal 1990-an ditandai dengan perselisihan di antara para elit politik. Praktek pelaksanaan dari konsep subsidiaritas di Indonesia tidak sesuai dengan makna sebenarnya. Sepanjang masa pemerintahan Orde Baru, desentralisasi dipahami sebagai pendelegasian tanggung jawab administratif kepada para pejabat daerah (*decentralised management*) dan bukannya penyerahan kekuasaan untuk membuat keputusan kepada para wakil rakyat yang sudah dipilih rakyat. Dengan kata lain,

sebagian besar pejabat daerah dan juga rakyat biasa, melihat bahwa desentralisasi adalah soal pelaksanaan kegiatan dan pemberian pelayanan publik di tingkat daerah, tetapi bukan soal pengalihan kekuasaan politik kepada para pejabat daerah.

Namun demikian, banyaknya proyek pemerintah pusat yang dilaksanakan di daerah, tidak banyak keluhan yang dungkapkan oleh para pejabat daerah berkenaan dengan peran mereka yang terbatas dalam penganggaran. Kasus-kasus perlawanan yang kuat hanya sebatas pada pemilihan kepala daerah. Hingga awal tahun 1990-an, pemerintah provinsi dan pemerintah lokal tidak banyak menyampaikan keluhan mengenai aspek-aspek finansial seperti pajak daerah, perimbangan keuangan, atau sempitnya kekuasaan diskresi bagi pembangunan yang partisipatif. Pemerintah Pusat agaknya juga cukup percaya diri dalam mengatasi perlawanan di tingkat provinsi.

Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1992 menetapkan agar pejabat pemerintah pusat menyerahkan sejumlah tanggung jawab untuk melaksanakan urusan pelayanan publik kepada daerah Tingkat II. Gagasan yang hendak diwujudkan adalah “asas desentralisasi” di Tingkat II dan menerapkan “asas Dekonsentrasi” di tingkat I. Namun, peraturan pemerintah ini tidak bisa mencapai tujuannya. Sebagian besar pemerintah provinsi tidak bersedia menyerahkan kekuasaan finansial kepada pemerintah lokal sedangkan pejabat-pejabat pemerintah pusat hanya mendorong desentralisasi dengan setengah hati.

Krisis moneter dan ambruknya ekonomi memicu perlawanan terhadap pemerintahan Orde Baru di bawah Soeharto pada awal tahun 1998. Seruan akan reformasi, kerusuhan, unjuk rasa di banyak kota, serta mundurnya 14 orang menteri di dalam kabinet akhirnya memaksa Soeharto mundur dan menyerahkan kekuasaan kepada B.J. Habibie. UU No. 25 Tahun 1999 mengenai hubungan fiskal antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah di bahas di tengah desakan bertubi-tubi dari daerah yang kaya

sumber daya alam. Mungkin karena itulah rumus-rumus yang akhirnya dituangkan dalam undang-undang ini tidak menunjukkan keterkaitan yang erat dengan kebutuhan fiskal yang sesungguhnya di banyak provinsi dan kabupaten/kota. Ketentuan paling penting dalam UU No. 25 Tahun 1999 adalah : (1) bahwa sekurang-kurangnya 25% dari pendapatan dalam negeri harus dialokasikan ke daerah, di mana dari seluruh totalnya 10% harus dialokasikan ke provinsi dan 90% ke kabupaten kota, (2) dihapusnya SDO dan bantuan Inpres yang selanjutnya keduanya digabung menjadi Dana Alokasi Umum (DAU) yang didasarkan pada rumus transfer tertentu, (3) Dana Alokasi Khusus (DAK) diberikan kepada daerah berdasarkan kebutuhan pembangunan mereka, dan (4) peningkatan cukup besar dari bagian daerah atas pendapatan dari minyak bumi (15%) dan gas alam (30%). Semua ketentuan dalam perundangan tahun 1999 ini akan berlaku efektif dalam waktu dua tahun setelah disahkan.

Undang-undang baru tahun 1999 itu menciptakan sosok baru mengenai hubungan fiskal antar jenjang pemerintah. Di dalamnya terkandung banyak terobosan, tetapi ternyata terdapat ketentuan-ketentuan yang tidak jelas dan berbagai kelemahan. Tidak adanya ketentuan mengenai mekanisme akuntabilitas dan pengembangan kapasitas administratif di tingkat daerah juga merupakan kendala serius yang akhirnya tetap menghambat pelaksanaan kebijakan desentralisasi fiskal di tanah air (Wahyudi Kumroto,2008)

Terpisahnya Timor Timur dan gelombang demokratisasi menciptakan sebuah tatanan publik baru bagi hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dengan kondisi ekonomi nasional yang masih terpuruk dan keterbatasan dana bagi pembangunan di daerah, banyak elit politik daerah yang mencoba merumuskan kembali hubungan mereka dengan pemerintah pusat. Sentimen semacam itu terutama sangat kuat di daerah-daerah yang selama ini sering bergolak seperti

Aceh dan Papua, yang kebetulan memiliki sumber daya alam yang melimpah.

Menyangkut hubungan antar jenjang pemerintah tampaknya banyak aspek hubungan fiskal pada masa-masa awal pelaksanaan perundangan tahun 1999 yang terpengaruh oleh sistem lama. Jika DAU dapat diasosialisasikan dengan alokasi SDO dalam sistem sebelumnya, DAK dapat dipandang sebagai metamorfosis dari bantuan-bantuan Inpres masa Pemerintahan Orde Baru. Karena pemerintah daerah tidak diberi kewenangan untuk merencanakan sumber daya manusianya sendiri, termasuk kemungkinan merampingkan staf agar lebih efisien, maka porsi yang sangat besar dari DAU terserap untuk membayar gaji pegawai. Pada saat yang sama, karena pemerintah pusat masih menghadapi kendala anggaran karena krisis ekonomi dan karena pendapatan minyak dan gas bumi yang telah “didaerahkan”, maka besarnya DAK bagi kebanyakan kabupaten/kota di seluruh Indonesia juga terbatas.

Di tingkat daerah, terdapat kecenderungan bahwa kebijakan desentralisasi fiskal disandera oleh para elit politik sehingga tujuan utama dari kebijakan tersebut tidak bisa dicapai. Politik uang, birokrasi yang membelanjakan dana publik untuk dirinya sendiri, serta penyalahgunaan kekuasaan politik dan finansial justru semakin merebak karena kurangnya sistem akuntabilitas yang terlembaga. Namun, desentralisasi fiskal dilaksanakan di tengah kemelut politik dan ekonomi dan menghadap berbagai persoalan serius, tidak mungkin lagi untuk berbalik arah (Wahyudi Kumroto, 2008)

Ketika merancang UU No. 22/1999 dan UU. No. 25/1999 banyak masalah yang muncul karena para pejabat di Depdagri ditugasi untuk merancang UU No. 22/1999 dan para pejabat di Depkeu ditugasi merancang UU. No. 25/1999 sedangkan mereka memiliki kewenangan yang berbeda menyangkut kewenangan desentralisasi. Masalah muncul karena kurang padu dan kurang jelasnya keterkaitan di antara kedua undang-undang desentralisasi tersebut. Itulah sebabnya, banyak

pelaku kebijakan pemerintah pusat yang bahkan sudah mempertimbangkan untuk melakukan revisi ketika undang-undang ini akan mulai dilaksanakan. Akan tetapi, para pakar dan pejabat pemerintah kabupaten kota sangat menentang gagasan tersebut. Mereka berpendapat bahwa revisi itu hanya akan mengarah pada resentralisasi.

Sebuah kompromi pada akhirnya tercapai setelah adanya amandemen yang sangat penting terhadap UUD 1945 yang mengatur tentang pemilihan presiden secara langsung. Beberapa langkah penyesuaian terhadap perundang-undangan tahun 1999 tidak dapat dihindari lagi. Para pejabat pemerintah pusat lalu menggunakan wacana pemilihan kepala daerah secara langsung untuk meyakinkan para elit politik lokal mengenai perlunya merevisi undang-undang tahun 1999 tersebut.

Undang-undang tahun 2004 mengenai pemerintah daerah mengembalikan hubungan hirarki antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota serta memuat ketentuan rinci mengenai pemilihan kepala daerah. Akan tetapi, menyangkut hubungan fiskal antar jenjang pemerintahan, hanya terdapat perubahan-perubahan kecil. UU No. 33/2004 sedikit menaikkan presentase pendapatan negara yang akan dialokasikan kepada pemerintah daerah melalui DAU serta presentase pembagian pendapatan dari minyak, serta menetapkan pembagian pendapatan dari gas bumi yang lebih jelas. Sebuah sistem bantuan kerja sama (*matching grants*) ditetapkan dengan ketentuan mengenai dana penyertaan untuk alokasi DAK. Namun secara keseluruhan ketentuan mengenai pembagian pajak antar jenjang pemerintahan masih tetap sama dengan undang-undang sebelumnya. Kebijakan desentralisasi fiskal akan tetap dipengaruhi oleh negoisasi-negoisasi politik di antara jenjang pemerintahan yang berbeda.

Tugas-tugas untuk mengenai tantangan-tantangan yang telah di jelaskan di atas baru dimulai, dan bagaimana hasil dari pelaksanaan tugas itu sangat ditentukan oleh keberhasilan kerangka kebijakan desentralisasi fiskal di Indonesia. Salah satu

kesimpulan akhir yang dapat direnungkan bahwa kesulitan-kesulitan untuk menghadapi tantangan tersebut tampaknya disebabkan oleh lemahnya negara (*weak state, soft state*) Indonesia secara keseluruhan. Sebuah negara disebut lemah apabila tidak berkembang dan tidak mengontrol instrumen-instrumen yang diperlukan untuk mewujudkan kehendaknya.

Instrumen yang dimaksud adalah organisasi-organisasi publik atau birokrasi dalam berbagai bentuknya, bukan hanya birokrasi sipil tetapi juga militer dan bahkan sekedar melayani diri sendiri (*self-serving*) seperti yang terjadi di Indonesia, maka berarti negara belum mampu menjalankan fungsinya secara efektif. Upaya untuk membangun instrumen yang efektif sehingga negara mampu bertindak dan punya sarana untuk mengendalikannya di semua jenjang pemerintahan, sebelum pilihan sentralisasi atau desentralisasi ditetapkan atau sebelum tata pemerintahan di negara ini dapat diperbaiki secara signifikan, demikian Wahyudi Kumroto.

Dewasa ini banyak negara berkembang berputar haluan ke desentralisasi fiskal sebagai salah satu cara meloloskan diri dari berbagai jebakan ketidakefektifan dan ketidakefisienan pemerintahan, ketidakstabilan makro ekonomi, dan ketidakcukupan pertumbuhan ekonomi yang telah menyebabkan mereka jatuh terperosok akhir akhir ini. Hal ini menunjukkan desentralisasi fiskal di negara-negara berkembang dianggap sebagai obat mujarab atau malah sebagai wabah penyakit menular. Beberapa pakar menekankan perlunya desentralisasi fiskal untuk perbaikan efisiensi ekonomi, efisiensi biaya, perbaikan akuntabilitas, dan peningkatan mobilisasi dana. (Richard M. Bird dan F. Vailancourt, 2000)

Sebaliknya, pakar yang lain mengatakan bahwa tak satu pun dari manfaat-amanfaat tersebut akan berhasil oleh negara-negara yang preferensi penduduknya hampir tidak mungkin diakomodasi dalam anggaran pemerintah dan kapasitas kelembagaan pemerintah daerah mendekati nihil. Situasi

Negara berkembang yang dapat memfasilitasi tercapainya manfaat maksimum dari struktur pemerintahan daerah yang lebih terdesentralisir mencakup (Bhal dan Linn dalam Richard M. Bird,2000):

1. Kecukupan SDM yang berkualitas, memiliki akses ke bahan bahan dan pabrik pabrik barang modal untuk memperluas jangkauan pelayanan masyarakat bila diperlukan;
2. Administrasi perpajakan yang efisien;
3. Kewenangan perpajakan yang mampu menjangkau dinamika perkembangan pendapatan penduduk dalam porsi besar;
4. Permintaan pelayanan masyarakat yang elastik terhadap perubahan pendapatan Aparat lokal yang terpilih telah dikenaleh masyarakat;
5. Daerah memiliki sebagian kewenangan untuk menetapkan APBD dan tarif pajak.

Terdapat dua cara pandang terhadap desentralisasi fiskal, cara pandang pertama, *top down* dan *bottom up*. Cara pandang yang melihat dari bawah ke atas (*bottom up*), pada umumnya bernilai politis yang penekanannya pada partisipasi politik lokal dan efisiensi alokasi. Adapun yang melihat dari atas ke bawah (*top down*), menilainya dapat meringankan beban pusat dengan mengalihkan defisit.

Dari dua perspektif itu, penerapannya sangat bervariasi di berbagai negara. *Bottom up* lebih tepat untuk negara seperti India, Afrika Selatan atau Bosnia Herzegovina. Hal ini disebabkan karena heterogenitas daerah tergolong tinggi dan dalam banyak hal keputusan keputusan politiknya dimaksudkan untuk membuat daerah berpotensi untuk mandiri. Sebaliknya sebagaimana terjadi pada negara-negara berkembang secara umum perspektif *top down* justru tampak lebih tepat, dicontohkan dalam hal ini adalah RRC (Richard M. Bird dan Francois Vaillancourt, 2005).

Di Indonesia, desentralisasi fiskal merupakan salah satu aspek yang dikembangkan di antara beberapa desentralisasi yang mulai dikenalkan, yaitu Desentralisasi Ekonomi, Desentralisasi Administrasi; Desentralisasi politik dan Desentralisasi Fiskal itu sendiri dikembangkan dalam “Alokasi Sumber Daya Nasional yang Efisien melalui hubungan keuangan pusat dan daerah yang transparan dan akuntabel.”

Untuk mewujudkan visi tersebut melalui kebijakan desentralisasi fiskal, meliputi:

- a) Hubungan keuangan pusat dan daerah yang meminimumkan ketimpangan;
- b) Sistem penerimaan dan pembiayaan daerah untuk efisiensi alokasi;
- c) Keleluasaan belanja daerah untuk mencapai SPM; dan
- d) Harmonisasi belanja pusat dan daerah untuk pelayanan publik.

Penjabaran kebijakan tersebut sebagai satu misi dioperasionalkan pada empat sistem:

- a) Sistem dana perimbangan;
- b) Sistem pajak retribusi dan pembiayaan daerah;
- c) Sistem administrasi dan penganggaran pemerintahan; serta
- d) Sistem penyediaan pelayanan publik dengan penerapan SPM.

Melalui sistem yang ada diterapkan secara simultan dengan desentralisasi pemerintahan, antara lain melalui sistem dana perimbangan yang dikenal pula sebagai dana transfer. Sistem ini dimaksudkan untuk mengatasi ketimpangan vertikal dan horisontal, dan untuk percepatan pembangunan daerah.

Dana Transfer terdiri dari 2 bagian besar, yaitu dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, dan dana Antar pemerintah daerah. Namun berbagai pendekatan dilakukan untuk mengingatkan agar dana transfer seyogyanya

tidak memberikan insentif untuk pemekaran dan inefisiensi anggaran, melainkan dana transfer harus disalurkan sesuai dengan anggaran dan jangka waktu penyaluran yang sudah ditetapkan sebelumnya.

Hendaknya senantiasa diingat bahwa dana transfer dimaksudkan untuk mengatasi ketimpangan vertikal dan horisontal, dan untuk percepatan pembangunan daerah. Ketimpangan vertikal dalam bentuk harmonisasi hubungan pusat dan daerah, ketimpangan horizontal adalah dalam rangka keseimbangan antar daerah. (DR.Hamid Paddu, 2011).

Hal tersebut dimaksudkan untuk mewaspadai bahwa desentralisasi tidak hanya bisa gagal memperbaiki pelayanan daerah, tetapi juga dapat mengganggu kestabilan nasional. Dingatkan bahwa resiko terbesar dapat terjadi ketika penerimaan didesentralisir tanpa disertai langkah langkah yang memadai dalam menjamin stabilitas mobilisasi dana yang mencukupi dan berlanjut, dan memastikan kemampuan serta tanggungjawab daerah dalam mengelola pengeluaran. (Richard M. Bird dan Francois Vaillancourt, 2005).

Kasus-kasus sebagaimana dikemukakan R.M. Bird, dkk tersebut banyak terjadi dan tidak sulit dijumpai di Argentina, negara-negara di Eropa Timur, Tengah, dan RRC. Di Indonesia dana transfer dapat dijumpai dalam bentuk Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU); Dana Alokasi Khusus (DAK); dan dana transfer lainnya. Tiga bentuk dana tersebut, yang pertama adalah instrumen untuk mengatasi ketimpangan vertikal dan horisontal. Dana yang keempat merupakan diskresi Pemerintah Pusat.

Adapun langkah langkah yang harus ditempuh dalam rangka perbaikan formula DAU: DAU ditentukan oleh kebutuhan fiskal dan potensi fiskal; Variabel-variabel *fiscal needs* adalah jumlah penduduk, luas wilayah, keadaan geografis, tingkat pendapatan masyarakat yang memperhatikan kelompok masyarakat miskin; *Fiscal capacity* dilihat berdasarkan variabel potensi industri, potensi Sumber Daya Alam (SDA), potensi

Sumber Daya Manusia (SDM), dan PDRB; Kapasitas fiskal relatif telah dapat diestimasi dengan baik; Kebutuhan fiskal seharusnya didasarkan atas Standar Pelayanan Minimum (SPM) dan Analisa *Standar Belanja* (ASB).

Uji statistik menunjukkan bahwa variabel Penduduk (VP) dan indeks kemahalan konstruksi (IKK) merupakan variabel yang sangat dominan mempengaruhi pola belanja daerah:

- a) Variabel penduduk *proxy* kebutuhan daerah terhadap pelayanan pendidikan, pelayanan kesehatan;
- b) Indeks Kemahalan Konstruksi *proxy* kebutuhan pembiayaan infrastruktur. Akhirnya diperlukan justifikasi akademis dalam penentuan pembobotan, dan bukannya menjadi *exercise* yang bersifat coba-coba ataupun politis – alokasi DAU menurunkan ketimpangan horizontal (DR. H. Hamid Paddu, 2011).

Ancaman bagi negara-negara yang preferensi penduduknya hampir tidak mungkin diakomodasi dalam anggaran pemerintah adalah sejauh manakah masalah kependudukan dibanyak Negara Dunia Ketiga dapat menunjang atau sebaliknya dapat menghambat peluang mereka meraih tujuan-tujuan pembangunan untuk dapat mempengaruhi pertumbuhan penduduk.

James Grant (dalam Michael P. Todaro ddk, 2004), mengemukakan antara lain :

1. Mampukah Negara Negara Dunia Ketiga meningkatkan taraf hidup penduduknya ditengah laju pertumbuhan penduduk dan mengatasitingkat kesulitan yang dihadapi dalam hal pelayanan dan berbagai macam fasilitas sosial seperti perumahan , tarnsportasi, sanitasi dan keamanan?
2. Apa yang harus dilakukan untuk mengatasi ledakan angkatan kerja, apakah hanya akan berusaha menjaga agar tingkat pengangguran tidak meningkat ?

3. Apa saja implikasi dari tingginya laju pertumbuhan penduduk dan peluang untuk meringankan penderitaan penduduknya?
4. Apakah mampu memperluas dan meningkatkan kualitas kesehatan dan sistem pendidikan, sehingga setiap orang paling tidak mempunyai kesempatan mendapatkannya?
5. Sampai sejauh manakah rendahnya taraf kehidupan terhadap jumlah anggota keluarga. Apakah memang ada hubungan signifikan antara keduanya?
6. Sejauh mana peningkatan kemakmuran negara maju menjadi faktor penghambat negara miskin mengatasi lonjakan jumlah penduduk.
7. Apakah usaha usaha yang dilakukan negara kaya akan membawa akibat buruk bagi lingkungan hidup global dan peningkatan taraf hidup negara miskin mengimbangi ledakan penduduknya daripada peningkatan absolut jumlah penduduk itu sendiri ?

Ledakan jumlah penduduk, pengangguran dan peningkatan angkatan kerja serta kemiskinan merupakan satu lingkaran yang mata rantainya harus diputus melalui kebijakan kebijakan desentralisasi terintegrasi secara nasional, baik secara konsepsi, program, maupun pelaksanaannya. Disinilah letaknya bahwa desentralisasi itu dilaksanakan secara terstruktur, terintegrasi dan adaptif, mengingat masalah kependudukan, kemiskinan dan pengangguran bukan hanya masalah lokal, akan tetapi satu masalah global.

Untuk itulah sehingga desentralisasi selayaknya dikelola secara transparan, terbuka dan terintegrasi melalui kordinasi dan kerjasama antar sektor dan actor (pelaku) pembangunan. Di sinilah subtansi, atau makna yang dikandung otonomi seluas luasnya, tidak ada masalah yang tidak bisadi atasi. Masalah adalah sumber inspirasi, Daerah dapat mengatasinya sesuai skala kemampuan ditunjang kerjasama lintas sektor dan aktor, atas dukungan pemerintah pusat atau tingkat atasnya.

X. DANA PERIMBANGAN ATAU DANA TRANSFER

1. Dana Perimbangan

Dana Perimbangan merupakan dana yang bersumber dari penerimaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan kepada daerah untuk membiayai kebutuhan daerah. Dana Perimbangan disebut juga transfer atau grants. Transfer merupakan konsekuensi dari tidak meratanya keuangan dan ekonomi daerah. Selain itu tujuan transfer adalah mengurangi keuangan horizontal antar daerah, mengurangi kesenjangan vertical Pusat-Daerah, mengatasi persoalan efek pelayanan public antar daerah, dan untuk menciptakan stabilitas aktivitas perekonomian di daerah (Abdullah dan Halim 2003).

Dana Perimbangan dipisahkan menjadi empat jenis yaitu:

1. Bagi Hasil Pajak/Bagi Hasil Bukan Pajak Dana Bagi Hasil sebagaimana pasal Pasal 11 Undang Undang No. 33/2004:
 - a. Dana Bagi Hasil bersumber dari pajak dan sumber daya alam.
 - b. Dana Bagi Hasil yang bersumber dari pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas: Pajak Bumi dan Bangunan (PBB); Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB); dan Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21.
 - c. Dana Bagi Hasil (DBH) yang bersumber dari sumber daya alam sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berasal dari : Kehutanan; Pertambangan umum; Perikanan; Pertambangan minyak bumi; Pertambangan gas bumi; dan Pertambangan panas bumi.

2. Dana Alokasi Umum (DAU)

- a. Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang bersumber dari penerimaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan kepada daerah dalam bentuk *block grant* yang pemanfaatannya diserahkan sepenuhnya kepada daerah.
- b. Dana Alokasi Umum (DAU) merupakan salah satu transfer dana Pemerintah kepada pemerintah daerah yang bersumber dari pendapatan APBN, yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.
- c. Dana Alokasi Umum (DAU) adalah sejumlah dana yang dialokasikan kepada setiap Daerah Otonom (provinsi/kabupaten/kota) di Indonesia setiap tahunnya sebagai dana pembangunan yang bertujuan sebagai pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah Otonom dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.
- d. Dana Alokasi Umum (DAU) bersifat "*Block Grant*" yang berarti penggunaannya diserahkan kepada daerah sesuai dengan prioritas dan kebutuhan daerah untuk peningkatan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah.

Dana Alokasi Umum adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Berdasarkan UU NO.33 tahun 2004 pasal 29 Proporsi DAU antar Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota ditetapkan berdasarkan imbangannya antara Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Dana Alokasi Umum (DAU) atau disebut transfer atau *block grant* dari Pempus penting untuk Pemda dalam menjaga/

menjamin tercapainya standar pelayanan publik minimum diseluruh negeri (Simanjuntak dalam Sidik et al, 2002)

Transfer merupakan konsekuensi dari tidak meratanya keuangan dan ekonomi daerah. Selain itu tujuan transfer adalah mengurangi kesenjangan keuangan horizontal antar-daerah, dan mengurangi kesenjangan vertikal Pusat-Daerah. Mengatasi persoalan efek pelayanan publik antar daerah, dan untuk menciptakan stabilitas aktivitas perekonomian di daerah (Abdullah dan Halim 2003).

3. Dana Alokasi Khusus (DAK)

Berdasarkan UU NO. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah Pasal 39 menyebutkan bahwa Dana Alokasi Khusus dialokasikan kepada Daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan Urusan Daerah sesuai dengan fungsi yang ditetapkan dalam APBN.

4. Dana Perimbangan dari Provinsi

Dalam UU no 32/2004 maupun UU No 33/2004 tidak ada pasal yang secara tegas menetapkan aturan Dana Perimbangan dari Pemerintah Provinsi untuk Pemerintah Kabupaten/Kota. Hal yang mendasari adalah Peraturan Daerah yang dibenarkan dalam ke Undang-undang tersebut untuk mengatur adanya Dana Perimbangan, Hibah, Dana Darurat, Bagi Hasil Pajak dari Provinsi dan Pemerintah Daerah lainnya, Dana Penyesuaian dan Otonomi Khusus serta lain-lain Pendapatan Daerah yang sah.(Abdulah dan Halim 2003)

Untuk memberi dukungan terhadap pelaksanaan otonomi daerah telah diterbitkan UU no 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Sumber pembiayaan pemerintah daerah di dalam rangka perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah dilaksanakan atas dasar desentralisasi, dekonsentrasi, dan

pembantuan. Berkaitan dengan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, hal tersebut merupakan konsekuensi adanya penyerahan kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dengan demikian, terjadi transfer yang cukup signifikan di dalam APBN dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, dan pemerintah daerah secara leluasa dapat menggunakan dana ini apakah untuk memberi pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat atau untuk keperluan lain yang tidak penting (Abdulah & Halim 2003).

Penerapan Pengalokasian

Besarnya Dana Alokasi Umum diterapkan sekurang-kurangnya 25% dari penerimaan dalam negeri yang diterapkan dalam APBN. DAU ini merupakan seluruh alokasi umum Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. Kenaikan Dana Alokasi Umum akan sejalan dengan penyerahan dan pengalihan kewenangan Pemerintah Pusat kepada Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Tentang Dana Alokasi Umum:

a. Dana Alokasi Umum untuk Daerah Kabupaten/Kota.

Jumlah Dana Alokasi Umum bagi semua Daerah Provinsi dan Jumlah dana Alokasi Umum bagi semua Daerah Kabupaten/Kota masing-masing ditetapkan setiap tahun dalam APBN. Dana Alokasi Umum untuk suatu Daerah Provinsi tertentu ditetapkan berdasarkan jumlah Dana Alokasi Umum untuk suatu daerah provinsi yang ditetapkan dalam APBN dikalikan dengan rasio bobot daerah provinsi yang bersangkutan, terhadap jumlah bobot seluruh provinsi. Porsi Daerah Provinsi ini merupakan persentase bobot daerah provinsi yang bersangkutan terhadap jumlah bobot semua daerah provinsi di seluruh Indonesia.

Jumlah DAU suatu Daerah Provinsi

Rumus Dana Alokasi Umum untuk suatu Provinsi tertentu:

$$X = \frac{\text{Bobot Daerah Provinsi}}{\text{Jumlah bobot dari seluruh Provinsi}}$$

Dana Alokasi Umum untuk suatu daerah Kabupaten/Kota tertentu ditetapkan berdasarkan perkalian jumlah Dana Alokasi Umum untuk seluruh daerah Kabupaten/kota yang ditetapkan dalam APBN dengan porsi daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan.

Jumlah DAU suatu Daerah Kabupaten/Kota

Rumus Dana Alokasi Umum untuk suatu Kabupaten/Kota tertentu:

$$X = \frac{\text{Bobot daerah kabupaten ybs}}{\text{Jumlah bobot dari seluruh kab/kota}}$$

Berdasarkan tentang dana perimbangan, maka kebutuhan wilayah otonomi daerah merupakan perkalian dari total pengeluaran daerah rata-rata dengan penjumlahan dari indeks: penduduk, luas daerah, kemiskinan relatif dan kenaikan harga setelah dikalikan dengan bobot masing-masing indeks.

1. Indeks Penduduk +
2. Indeks Luas Wilayah +
3. Indeks Kemiskinan Relatif +
4. Indeks Harga.

Rumus:

Pengeluaran Daerah Rata-Rata X

Sedangkan potensi ekonomi daerah dihitung berdasarkan perkiraan penjumlahan penerimaan daerah yang berasal

dari PAD, Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan, Pajak Penghasilan dan Bagi Hasil Sumber Daya Alam, yang dituliskan sebagai berikut:

PAD + PBB + BPHTB + BHSDA + PPH

Bobot daerah adalah proporsi kebutuhan dana alokasi umum suatu daerah dengan total kebutuhan dana alokasi umum suatu daerah.

Bobot Dana Alokasi Umum suatu Daerah

Rumusnya sebagai berikut:

$$= \frac{\text{Kebutuhan dana alokasi umum suatu daerah}}{\text{Kebutuhan dana alokasi umum seluruh daerah}}$$

Hasil Perhitungan Dana Alokasi Umum untuk masing-masing Daerah ditetapkan dengan Keputusan Presiden berdasarkan usulan Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah.

Tata Cara Penyaluran DAU

Hasil perhitungan Dana Alokasi Umum untuk masing-masing daerah ditetapkan dengan keputusan Presiden berdasarkan usulan Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah.

Usulan Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah setelah mempertimbangkan faktor penyeimbang. Faktor Penyeimbang adalah suatu mekanisme untuk memperhitungkan dari kemungkinan penurunan kemampuan daerah dalam pembiayaan beban pengeluaran yang akan menjadi tanggung jawab daerah.

Usulan Dewan Alokasi Umum untuk masing-masing daerah disampaikan oleh Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah. Penyaluran Dana Alokasi Umum kepada masing-masing kas daerah dilaksanakan oleh Menteri Keuangan secara berkala.

Pelaporan Penggunaan DAU

Gubernur melaporkan penggunaan DAU untuk Provinsi setiap triwulan kepada Menteri Keuangan dan Menteri Dalam Negeri, paling lambat satu bulan setelah berakhirnya triwulan yang bersangkutan. Ketentuan ini juga berlaku kepada Bupati/Walikota dengan tambahan berupa tembusan pada Gubernur selaku Wakil Pemerintah Pusat di daerah

DAU Dalam Masa Peralihan

Dalam masa peralihan dengan berlakunya PP No. 104 tahun 2000, pelaksanaan alokasi Dana Alokasi Umum disesuaikan dengan proses penataan organisasi pemerintahan daerah dan proses pengalihan pegawai ke daerah. Dana Alokasi Umum ini dialokasikan kepada daerah dengan memperhatikan jumlah pegawai yang telah sepenuhnya menjadi beban daerah, baik pegawai yang telah berstatus sebagai pegawai pemerintah pusat yang dialihkan menjadi pegawai daerah. Dalam hal pegawai pemerintah pusat yang telah ditetapkan untuk dialihkan kepada daerah belum sepenuhnya menjadi beban daerah, pembayaran gaji pegawai tersebut diperhitungkan dengan Dana Alokasi Umum bagi daerah yang bersangkutan. Jangka waktu masa peralihan adalah sampai dengan semua pegawai pemerintah pusat yang telah ditetapkan untuk dialihkan kepada daerah telah sepenuhnya menjadi beban daerah yang bersangkutan.

Tentang Dana Alokasi Khusus (Dak):

Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah dana yang berasal dari APBN, yang dialokasikan kepada daerah untuk membantu membiayai kebutuhan tertentu. Dana Alokasi Khusus dapat dialokasikan dari APBN kepada Daerah tertentu untuk membiayai dana dalam APBN, yang dimaksud sebagai daerah tertentu adalah daerah-daerah yang mempunyai kebutuhan yang bersifat khusus.

Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah alokasi dari

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara kepada provinsi atau kabupaten/kota tertentu dengan tujuan untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan Pemerintah Daerah dan sesuai dengan prioritas nasional.

Dana Alokasi Khusus (DAK) digunakan untuk membiayai investasi pengadaan dan atau peningkatan prasarana dan sarana fisik secara ekonomis untuk jangka panjang. Dalam keadaan tertentu, Dana Alokasi Khusus dapat membantu biaya pengoperasian dan pemeliharaan prasarana dan sarana tertentu untuk periode terbatas, tidak melebihi 3 (tiga) tahun.

Bentuk Dana Alokasi Khusus

Dana Alokasi Khusus dialokasikan kepada daerah tertentu berdasarkan usulan daerah yang berisi usulan-usulan kegiatan dan sumber-sumber pembiayaannya yang diajukan kepada Menteri Teknis oleh daerah tersebut. Bentuknya dapat berupa rencana suatu proyek atau kegiatan tertentu atau dapat berbentuk dokumen program rencana pengeluaran tahunan dan multi tahunan untuk sektor-sektor serta sumber-sumber pembiayaannya.

Bentuk usulan daerah tersebut berpedoman pada kebijakan instansi teknik terkait. Kecuali usulan tentang proyek/kegiatan reboisasi yang dibiayai dari bagian dana reboisasi.

Dalam sektor/kegiatan yang disusulkan oleh daerah termasuk dalam kebutuhan yang tidak dapat diperhitungkan (tidak dapat diperkirakan secara umum dengan menggunakan rumus alokasi umum) maka daerah perlu membuktikan bahwa daerah kurang mampu membiayai seluruh pengeluaran usulan kegiatan tersebut dari Pendapatan Asli Daerah, Bagian Daerah dari Pajak Bumi dan Bangunan, Bagian Daerah dari Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, Bagian Daerah dari Penerimaan Sumber Daya Alam, Dana Alokasi Umum, Pinjaman Daerah, dan lain-lain penerimaan yang sah, yang penggunaannya dapat ditentukan sepenuhnya oleh Daerah.

Pengalokasian Dana Alokasi Khusus kepada Daerah ditetapkan oleh Menteri Keuangan Setelah memperhatikan pertimbangan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah, Menteri Teknis terkait dan Instansi yang membidangi perencanaan pembangunan nasional.

Penggunaan Dana Alokasi Khusus

Pengalaman praktis penggunaan DAK sebagai instrumen kebijakan misalnya:

- 1) Dipakai dalam kebijakan *trasfer fiskal* untuk mendorong suatu kegiatan agar sungguh-sungguh dilaksanakan oleh daerah;
- 2) Penyediaan biaya pelayanan dasar (*basic services*) oleh daerah cenderung minimal atau dibawah standar. Dalam alokasi DAK tersebut Pusat menghendaki adanya *benefit spillover effect* sehingga meningkatkan standar umum;
- 3) Alokasi dana melalui DAK biasanya memerlukan kontribusi dana dari daerah yang bersangkutan, semacam *matching grant*.

Penyaluran Dana Alokasi Khusus

Ketentuan tentang penyaluran Dana Alokasi Khusus kepada Daerah ditetapkan oleh Menteri Keuangan. Ketentuan pelaksanaan penyaluran Dana Alokasi Khusus ini diatur lebih lanjut dengan Keputusan Menteri Keuangan, yaitu Keputusan Menteri Keuangan Nomor 553/KMK.03/2000 tentang Tata Cara Penyaluran Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus sebagaimana telah diubah dengan keputusan Menteri Keuangan Nomor 655/KMK.02/2000 tanggal 27 Desember 2001 tentang Perubahan atas Keputusan Menteri Keuangan Nomor 553/KMK.03/2000 tentang Tata Cara Penyaluran Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus.

XI. ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (APBD)

1. Prinsip- Prinsip Pengelolaan Keuangan Daerah

Sistem Pemerintahan yang baik sangat diperlukan oleh suatu negara dalam melaksanakan tugasnya sebagai pelaksana pelayanan publik baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah. Salah satu aspek penting pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi yang harus diatur secara hati-hati adalah masalah pengelolaan keuangan daerah dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dimana APBD merupakan kebijaksanaan keuangan tahunan pemerintah daerah yang disusun berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Pengukuran kinerja berdasarkan UU No.32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan UU No.33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, dalam menentukan ukuran kinerja keuangan daerah dengan menggunakan rasio keuangan yang dapat dikembangkan berdasarkan data keuangan yang bersumber dari APBD.

Pengukuran kinerja keuangan pada pemerintah daerah juga digunakan untuk menilai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan otonomi daerah, mengukur efektifitas dan efisiensi dalam merealisasikan pendapatan daerah, mengukur sejauhmana aktifitas pemerintah daerah dalam membelanjakan pendapatan daerah, melihat kontribusi masing-masing sumber pendapatan dalam pembentukan pendapatan daerah, melihat pertumbuhan dan perkembangan perolehan pendapatan dan pengeluaran yang dilakukan selama periode tertentu. Oleh karena itu, kreatifitas dan inisiatif suatu daerah dalam menggali sumber -sumber keuangan akan sangat bergantung pada kebijakan yang diambil oleh pemerintah daerah itu sendiri

- a. Transparansi, adalah keterbukaan dalam proses perencanaan, penyusunan dan pelaksanaan anggaran daerah.
- b. Akuntabilitas, adalah pertanggungjawaban publik yang berarti bahwa proses penganggaran mulai dari perencanaan atau penyusunan dan pelaksanaan harus benar-benar dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada DPRD.
- c. *Value for money*, berarti diterapkan tiga prinsip dalam proses penganggaran yaitu ekonomi, efisiensi, dan efektifitas.

2. Laporan Pertanggungjawaban APBD

Menurut *Government Accounting Standard Board* (GASB, 1998) pelaporan keuangan bukan merupakan tujuan akhir, tetapi dimaksudkan untuk memberikan informasi yang berguna untuk:1) Membantu memenuhi kewajiban pemerintah untuk menjadi akuntabel terhadap publik.2) Membantu memenuhi kebutuhan para pengguna laporan yang mempunyai keterbatasan kewenangan, keterbatasan kemampuan atau sumber daya untuk memperoleh informasi dan oleh sebab itu mereka menyandarkan pada laporan sebagai sumber informasi penting.

Untuk tujuan tersebut, pelaporan keuangan harus mempertimbangkan kebutuhan para pengguna dan keputusan yang mereka buat. Laporan keuangan yang disampaikan setidaknya meliputi :

a) Laporan Realisasi APBD

Laporan ini menyajikan informasi perbandingan antara realisasi dengan anggaran pendapatan, belanja, dan pembiayaan setiap fungsi, organisasi dan jenis selama satu tahun anggaran.

b) Neraca

Neraca menyajikan informasi posisi keuangan Pemda

mengenai aset, kewajiban, dan ekuitas dana pada tanggal akhir tahun anggaran.

c) Laporan Arus Kas

Laporan ini menyajikan informasi kas sehubungan dengan aktivitas operasional, investasi, dan pembiayaan yang menggambarkan saldo awal, penerimaan, pengeluaran, dan saldo akhir kas Pemda selama satu tahun anggaran.

d) Catatan Atas Laporan Keuangan

Catatan atas laporan keuangan menyajikan informasi yang meliputi penjelasan naratif atau rincian dari angka yang tertera dalam laporan realisasi APBD, neraca, dan laporan arus kas.

3. Mengapa Perlu Anggaran

Anggaran diperlukan sama dengan pentingnya sebuah negara, ada beberapa sebab anggaran diperlukan untuk menciptakan keteraturan sosial, menjamain hak-hak masyarakat dan menyelenggarakan atau membiayai pelayanan kepada masyarakat.

Sumber Anggaran

- a. Pajak; yaitu dana dipungut dari masyarakat
- b. Retribusi, yaitu dana dipungut dari masyarakat
- c. Laba BUMN/BUMD yaitu dana pengelolaan BUMD dibiayai oleh uang masyarakat
- d. Hutang, yaitu dana yang dipinjam oleh negara pada negara lain atau pihak lain
- e. Hibah, diberikan secara cuma-cuma karena ada kepentingan rakyat

Jadi karena uang negara bersumber dari uang rakyat maka pemerintah hanya berperan sebagai pengelola uang rakyat tersebut melalui APBN/APBD

4. Fungsi-Fungsi Anggaran Daerah

Ketentuan dalam Pasal 3 ayat (4) UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Fungsi APBD adalah sebagai berikut :

- a. Fungsi Otorisasi : Anggaran daerah merupakan dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.
- b. Fungsi Perencanaan : Anggaran daerah merupakan pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.
- c. Fungsi Pengawasan : Anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan
- d. penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
- e. Fungsi Alokasi : Anggaran daerah diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.
- f. Fungsi Distribusi : Anggaran daerah harus mengandung arti/ memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan
- g. Fungsi Stabilisasi : Anggaran daerah harus mengandung arti/ harus menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.

5. Analisis Rasio Keuangan pada APBD

Dalam rangka pengelolaan keuangan daerah yang transparan, jujur, demokratis, efektif, efisien, dan akuntabel, analisis rasio terhadap APBD, perlu dilaksanakan (Halim, 2008). Hasil analisis rasio tersebut dapat digunakan untuk (Halim, 2008):

- a. Menilai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan otonomi daerah;
- b. Mengukur efisiensi dan efektifitas dalam merealisasikan pendapatan daerah;

- c. Mengukur sejauh mana aktivitas Pemerintah Daerah dalam membelanjakan pendapatan daerahnya;
- d. Mengukur kontribusi masing-masing sumber pendapatan dalam pembentukan pendapatan daerah;
- e. Melihat pertumbuhan/perkembangan perolehan pendapatan dan pengeluaran yang dilakukan selama periode waktu tertentu.

6. Macam-macam Rasio Keuangan

a. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah

Rasio ini menggambarkan tingkat ketergantungan daerah terhadap sumber dana eksternal. Semakin tinggi rasio kemandirian berarti tingkat ketergantungan daerah terhadap bantuan pihak eksternal (terutama pemerintah pusat dan provinsi) semakin rendah. Semakin tinggi rasio kemandirian, semakin tinggi partisipasi masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi daerah yang merupakan komponen utama PAD Rasio Kemandirian

Pendapatan Asli Daerah (PAD)

× 100%

sumber pendapatan dari pihak ekstern

Paul Harsey dan Kennerth Blancard memperkenalkan “hubungan situasional” dalam pelaksanaan otonomi daerah (Halim, 2002) :

1) Pola Hubungan Instruktif

Apabila tingkat kemandirian 0% - 25% berarti kemampuan keuangan daerah tersebut rendah sekali, maka daerah tersebut sangat bergantung pada pemerintah pusat yang berarti daerah tersebut tidak mampu melaksanakan otonomi daerah.

2) Pola Hubungan Konsultif

Apabila tingkat kemandirian 25% - 50% berarti kemampuan keuangan daerah tersebut rendah, namun

campur tangan pemerintah pusat berkurang yang berarti daerah tersebut dianggap sedikit mampu melaksanakan otonomi daerah.

3) Pola Hubungan Partisipatif

Apabila tingkat kemandirian 50% - 75% berarti kemampuan keuangan daerah tersebut sedang, dengan demikian daerah yang bersangkutan mendekati mampu melaksanakan otonomi daerah.

4) Pola Hubungan Delegatif

Apabila tingkat kemandirian 75% - 100% berarti kemampuan keuangan daerah tersebut tinggi, maka campur tangan pemerintah pusat sudah tidak ada karena daerah tersebut telah benar-benar mampu mandiri dalam melaksanakan otonomi daerah.

b. Rasio Efektivitas dan Efisiensi

Rasio efektivitas menggambarkan kemampuan Pemerintah Daerah dalam merealisasikan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah.

$$\text{Rasio Efektifitas} = \frac{\text{Realisasi Penerimaan PAD}}{\text{Target PAD}} \times 100\%$$

Target PAD

Rasio efisiensi adalah rasio yang menggambarkan perbandingan antara besarnya biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan dengan realisasi pendapatan yang diterima. Semakin kecil rasio efisiensi, maka semakin baik kinerja pemerintah daerah.

$$\text{Rasio Efisiensi} = \frac{\text{Biaya yang dikeluarkan untuk memungut PAD}}{\text{Realisasi Penerimaan PAD}} \times 100\%$$

Realisasi Penerimaan PAD

c. Rasio Aktivitas

Rasio ini menggambarkan bagaimana Pemda/pemkot memprioritaskan alokasi dananya pada belanja rutin adn belanja pembangunan secara optimal. Semakin tinggi persentase dana yang dialokasikan untuk belanja rutin berarti persentase belanja investasi/pembangunan yang digunakan menyediakan sarana dan prasarana ekonomi masyarakat cenderung semakin kecil.

$$\text{Rasio Aktivitas} = \frac{\text{Total Belanja Rutin}}{\text{Total APBD}} \times 100\%$$

d. Rasio Pertumbuhan

Rasio pertumbuhan mengukur seberapa besar kemampuan pemerintah daerah/pemerintah kota dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilannya yang telah dicapai dari satu periode ke periode berikutnya dengan diketahuinya pertumbuhan untuk masing-masing komponen penerimaan (PAD dan total pendapatan) dan pengeluaran (belanja pembangunan). Rasio pertumbuhan :

- Rasio Pertumbuhan PAD = $\frac{\text{Realisasi Penerimaan PAD } X_n - X_{n-1}}{\text{Realisasi Penerimaan PAD } X_{n-1}} \times 100\%$
- Rasio Pertumbuhan Pendapatan = $\frac{\text{Realisasi Penerimaan Pendapatan } X_n - X_{n-1}}{\text{Realisasi Penerimaan Pendapatan } X_{n-1}} \times 100\%$
- Rasio Pertumbuhan Belanja Oprasional = $\frac{\text{Realisasi Belanja Operasional } X_n - X_{n-1}}{\text{Realisasi Belanja Operasional } X_{n-1}} \times 100\%$

- Rasio Pertumbuhan Belanja Modal = $\frac{\text{Realisasi Belanja Modal } X_n - X_{n-1}}{\text{Realisasi Belanja Modal } X_{n-1}} \times 100\%$

Keterangan:

X_n = tahun yang dihitung

X_{n-1} = tahun sebelumnya

XII. ANALISIS ANGGARAN PENDAPATAN BELANJA DAERAH

1. Pengelolaan Keuangan Daerah

Sistem pengelolaan keuangan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik sangat diperlukan dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang akuntabel di dalam melaksanakan tugasnya sebagai penyelenggara layanan publik, baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah. Salah satu aspek penting pelaksanaan pemerintahan di era otonomi daerah atau penyelenggaraan asas desentralisasi pemerintahan.

Pengelolaan keuangan mestilah dilakukan secara sangat hati-hati karena masalah dana publik atau keuangan negara harus dikelola secara baik, dan dibelanja sesuai peruntukannya dalam skala prioritas. Itulah sebabnya mungkin, sehingga masalah pengelolaan keuangan daerah dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan harus krusial dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebagaimana diketahui, merupakan kebijakan keuangan tahunan pemerintah daerah yang disusun berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Pengukuran kinerja berdasarkan UU No.32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan UU No.33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, dalam menentukan ukuran kinerja keuangan daerah dengan menggunakan rasio keuangan yang dapat dikembangkan berdasarkan data keuangan yang bersumber dari APBD.

Pengukuran kinerja keuangan pada pemerintah daerah juga digunakan untuk:

- a. menilai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan otonomi daerah,
- b. mengukur efektifitas dan efisiensi dalam merealisasikan

- pendapatan daerah,
- c. mengukur sejauhmana aktifitas pemerintah daerah dalam membelanjakan pendapaatn daerah,
 - d. melihat kontribusi masing-masing sumber pendapatan dalam pembentukan pendapatan daerah,
 - e. melihat pertumbuhan, dan
 - f. perkembangan perolehan pendapatan dan pengeluaran yang dilakukan selama periode tertentu. Oleh karena itu, kreatifitas dan inisiatif suatu daerah dalam menggali sumber-sumber keuangan akan sangat bergantung pada kebijakan yang diambil oleh pemerintah daerah itu sendiri

Prinsip- Prinsip Pengelolaan Keuangan Daerah:

- a. Transparansi, adalah keterbukaan dalam proses perencanaan, penyusunan dan pelaksanaan anggaran daerah.
- b. Akuntabilitas, adalah pertanggungjawaban publik yang berarti bahwa proses penganggaran mulai dari perencanaan atau penyusunan dan pelaksanaan harus benar-benar dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada DPRD.
- c. *Value for money*, berarti diterapkan tiga prinsip dalam proses penganggaran yaitu ekonomi, efisiensi, dan efektifitas.

2. Laporan Pertanggungjawaban APBD

Menurut *Government Accounting Standard Board* (GASB, 1998) pelaporan keuangan bukan merupakan tujuan akhir, tetapi dimaksudkan untuk memberikan informasi yang berguna untuk:

- a. Membantu memenuhi kewajiban pemerintah untuk menjadi akuntabel terhadap publik;
- b. Membantu memenuhi kebutuhan para pengguna laporan yang mempunyai keterbatasan kewenangan,

keterbatasan kemampuan atau sumber daya untuk memperoleh informasi. Oleh sebab itu, mereka menyandarkan pada laporan sebagai sumber informasi penting.

Untuk tujuan tersebut, pelaporan keuangan harus mempertimbangkan kebutuhan para pengguna dan keputusan yang mereka buat. Laporan keuangan yang disampaikan setidaknya meliputi:

a. Laporan Realisasi APBD

Laporan ini menyajikan informasi perbandingan antara realisasi dengan anggaran pendapatan, belanja, dan pembiayaan setiap fungsi, organisasi dan jenis selama satu tahun anggaran.

a. Neraca

Neraca menyajikan informasi posisi keuangan pemda mengenai aset, kewajiban, dan ekuitas dana pada tanggal akhir tahun anggaran.

b. Laporan Arus Kas

Laporan ini menyajikan informasi kas sehubungan dengan aktivitas operasional, investasi, dan pembiayaan yang menggambarkan saldo awal, penerimaan, pengeluaran, dan saldo akhir kas Pemda selama satu tahun anggaran.

c. Catatan Atas Laporan Keuangan

Catatan atas laporan keuangan menyajikan informasi yang meliputi penjelasan naratif atau rincian dari angka yang tertera dalam laporan realisasi APBD, neraca, dan laporan arus kas.

3. Anggaran dan Sumber Anggaran

Anggaran diperlukan sama dengan pentingnya sebuah negara, ada beberapa sebab anggaran diperlukan untuk menciptakan keteraturan sosial, menjamain hak-hak masyarakat, dan menyelenggarakan atau membiayai

pelayanan kepada masyarakat.

Sumber Anggaran:

- a. Pajak, yaitu dana dipungut dari masyarakat.
- b. Retribusi, yaitu dana dipungut dari masyarakat.
- c. Laba BUMN/BUMD, yaitu dana pengelolaan BUMD dibiayai oleh uang masyarakat.
- d. Hutang, yaitu dana yang dipinjam oleh negara pada negara lain atau pihak lain.
- e. Hibah, diberikan secara cuma-cuma karena ada kepentingan rakyat

Jadi karena uang negara bersumber dari uang rakyat maka pemerintah hanya berperan sebagai pengelola uang rakyat tersebut melalui APBN/APBD.

4. Fungsi-Fungsi Anggaran Daerah

Ketentuan dalam Pasal 3 ayat (4) UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Fungsi APBD adalah sebagai berikut :

- a. Fungsi Otorisasi: Anggaran daerah merupakan dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.
- b. Fungsi Perencanaan: Anggaran daerah merupakan pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.
- c. Fungsi Pengawasan: Anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan
- d. Penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
- e. Fungsi Alokasi: Anggaran daerah diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.
- f. Fungsi Distribusi: Anggaran daerah harus mengandung arti/ memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

- g. Fungsi Stabilisasi : Anggaran daerah harus mengandung arti/ harus menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.

5. Analisis Rasio Keuangan pada APBD

Dalam rangka pengelolaan keuangan daerah yang transparan, jujur, demokratis, efektif, efisien, dan akuntabel, analisis rasio terhadap APBD, perlu dilaksanakan (Halim, 2008).

Hasil analisis rasio tersebut dapat digunakan untuk (Halim, 2008):

- a. Menilai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan otonomi daerah;
- b. Mengukur efisiensi dan efektifitas dalam merealisasikan pendapatan daerah;
- c. Mengukur sejauh mana aktivitas Pemerintah Daerah dalam membelanjakan pendapatan daerahnya;
- d. Mengukur kontribusi masing-masing sumber pendapatan dalam pembentukan pendapatan daerah;
- e. Melihat pertumbuhan/perkembangan perolehan pendapatan dan pengeluaran yang dilakukan selama periode waktu tertentu.

Macam-macam Rasio Keuangan Daerah, antara lain:

- a. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah.
Rasio ini menggambarkan tingkat ketergantungan daerah terhadap sumber dana eksternal. Semakin tinggi rasio kemandirian berarti tingkat ketergantungan daerah terhadap bantuan pihak eksternal (terutama pemerintah pusat dan propinsi) semakin rendah. Semakin tinggi rasio kemandirian, semakin tinggi partisipasi masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi daerah yang merupakan komponen utama PAD Rasio Kemandirian

Pendapatan Asli Daerah (PAD)

× 100%

sumber pendapatan dari pihak ekstern

Paul Harsey dan Kennerth Blancard memperkenalkan “hubungan situasional” dalam pelaksanaan otonomi daerah (Halim, 2002) :

1. Pola Hubungan Instruktif

Apabila tingkat kemandirian 0% - 25% berarti kemampuan keuangan daerah tersebut rendah sekali, maka daerah tersebut sangat bergantung pada pemerintah pusat yang berarti daerah tersebut tidak mampu melaksanakan otonomi daerah.

2. Pola Hubungan Konsultif

Apabila tingkat kemandirian 25% - 50% berarti kemampuan keuangan daerah tersebut rendah, namun campur tangan pemerintah pusat berkurang yang berarti daerah tersebut dianggap sedikit mampu melaksanakan otonomi daerah.

3. Pola Hubungan Partisipatif

Apabila tingkat kemandirian 50% - 75% berarti kemampuan keuangan daerah tersebut sedang, dengan demikian daerah yang bersangkutan mendekati mampu melaksanakan otonomi daerah.

4. Pola Hubungan Delegatif

Apabila tingkat kemandirian 75% - 100% berarti kemampuan keuangan daerah tersebut tinggi, maka campur tangan pemerintah pusat sudah tidak ada karena daerah tersebut telah benar-benar mampu mandiri dalam melaksanakan otonomi daerah.

a. Rasio Efektivitas dan Efisiensi

Rasio efektivitas menggambarkan kemampuan Pemerintah Daerah dalam merealisasikan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang direncanakan dibandingkan

dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah.

$$\text{Rasio Efektifitas} = \frac{\text{Realisasi Penerimaan PAD}}{\text{Target PAD}} \times 100\%$$

Target PAD

Rasio efisiensi adalah rasio yang menggambarkan perbandingan antara besarnya biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan dengan realisasi pendapatan yang diterima. Semakin kecil rasio efisiensi, maka semakin baik kinerja pemerintah daerah.

$$\text{Rasio Efisiensi} = \frac{\text{Biaya yang dikeluarkan untuk memungut PAD}}{\text{Realisasi Penerimaan PAD}} \times 100\%$$

Realisasi Penerimaan PAD

b. Rasio Aktivitas

Rasio ini menggambarkan bagaimana Pemda/Pemkot memprioritaskan alokasi dananya pada belanja rutin dan belanja pembangunan secara optimal. Semakin tinggi persentasi dana yang dialokasikan untuk belanja rutin berarti persentasi belanja investasi/pembangunan yang digunakan menyediakan sarana dan prasarana ekonomi masyarakat cenderung semakin kecil.

$$\text{Rasio Aktivitas} = \frac{\text{Total Belanja Rutin}}{\text{Total APBD}} \times 100\%$$

Total APBD

5. Rasio Pertumbuhan

Rasio pertumbuhan mengukur seberapa besar kemampuan pemerintah daerah/pemerintah kota dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilannya yang telah dicapai dari satu periode ke periode berikutnya dengan diketahuinya pertumbuhan untuk

masing-masing komponen penerimaan (PAD dan total pendapatan) dan pengeluaran (belanja pembangunan).

Rasio pertumbuhan :

$$\text{Rasio Pertumbuhan PAD} = \frac{\text{Realisasi Penerimaan PAD } X_n - X_{n-1}}{X_{n-1}} \times 100\%$$

Realisasi Penerimaan PAD $X_n - 1$

$$\text{Rasio Pertumbuhan Pendapatan} = \frac{\text{Realisasi Penerimaan Pendapatan } X_n - X_{n-1}}{X_{n-1}} \times 100\%$$

Realisasi Penerimaan Pendapatan $X_n - 1$

$$\text{Rasio Pertumbuhan Belanja Operasional} = \frac{\text{Realisasi Belanja Operasional } X_n - X_{n-1}}{X_{n-1}} \times 100\%$$

Realisasi Belanja Operasional $X_n - 1$

$$\text{Rasio Pertumbuhan Belanja Modal} = \frac{\text{Realisasi Belanja Modal } X_n - X_{n-1}}{X_{n-1}} \times 100\%$$

Realisasi Belanja Modal $X_n - 1$

Keterangan:

X_n = tahun yang dihitung X_{n-1} = tahun sebelumnya

6. Deskripsi dan Analisis APBD

Belanja dalam APBD dialokasikan untuk melaksanakan program/kegiatan sesuai dengan kemampuan pendapatannya, serta didukung oleh pembiayaan yang sehat sehingga diharapkan mampu mendorong pertumbuhan ekonomi daerah, pemerataan pendapatan, serta pembangunan di berbagai sektor. Pencapaian tujuan tersebut diharapkan dapat dilakukan melalui peningkatan potensi penerimaan pajak dan retribusi daerah ditambah dengan dana transfer dari pemerintah pusat yang digunakan untuk mendanai

penyelenggaraan layanan publik dalam jumlah yang mencukupi dan juga berkualitas. Dengan belanja yang berkualitas diharapkan APBD dapat menjadi injeksi bagi peningkatan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat.

Namun demikian, sebagaimana selalu terjadi dalam pengelolaan keuangan publik, selalu terjadi kendala penganggaran (*budget constraint*), yang tercermin dari banyaknya kebutuhan yang dihadapkan pada keterbatasan sumber-sumber pendapatan daerah. Oleh karena itu, prioritas belanja dan perencanaan yang baik dapat menjadi kunci untuk menyalasi kendala penganggaran. Terkait dengan hal tersebut, secara nasional kiranya perlu dilakukan analisis tentang kesehatan keuangan APBD yang mampu memberikan informasi yang berguna dalam memotret kondisi keuangan APBD baik dari sisi pendapatan, belanja, maupun pembiayaan.

Di sisi pendapatan, analisis kesehatan keuangan APBD dilakukan dengan melihat beberapa hal, yaitu: rasio pajak (*tax ratio*), ruang fiskal (*fiscal space*), serta rasio kemandirian daerah. Rasio pajak mencerminkan hubungan pajak daerah dengan pendapatan domestik regional bruto (PDRB) daerah. Secara kewilayahan, daerah-daerah di wilayah Jawa-Bali menunjukkan rasio pajak yang tertinggi. Namun, untuk perbandingan antar pemerintah provinsi, Provinsi Maluku menduduki posisi tertinggi. Ada tiga kemungkinan penyebab tingginya rasio tersebut, yaitu tingginya penerimaan pajak daerah, rendahnya PDRB, atau gabungan keduanya. Tingginya rasio pajak di Jawa-Bali disebabkan oleh faktor pertama yang mana potensi pajak daerah (yang memang bias kekotaan) di Jawa-Bali memang lebih besar, sedangkan untuk Pemerintah Maluku, faktor kedua membuat nilai rasio pajaknya tinggi.

Ruang fiskal merupakan rasio yang menggambarkan besarnya pendapatan yang masih bebas digunakan oleh daerah untuk mendanai program/kegiatan sesuai kebutuhannya. Penghitungan Ruang Fiskal diperoleh dengan mengurangkan seluruh pendapatan dengan pendapatan

yang sudah ditentukan penggunaannya (*earmarked*) dan belanja wajib seperti belanja pegawai dan bunga. Hasil analisis menunjukkan bahwa ruang fiskal tertinggi baik untuk total Pemda per provinsi, kabupaten/kota per provinsi, Pemerintah Provinsi (Pemprov), maupun per wilayah adalah di wilayah Kalimantan, utamanya di Kalimantan Timur. Posisi terendah untuk kabupaten/kota adalah daerah-daerah di provinsi Jawa Tengah, sementara untuk pemerintah provinsi yang terendah adalah Aceh, serta untuk per wilayah adalah Sulawesi. Tinggi rendah angka tersebut dapat disebabkan oleh 4 faktor, yaitu tinggi rendahnya pendapatan umum, tinggi rendahnya pendapatan yang bersifat terikat, tinggi rendahnya belanja wajib, serta gabungan beberapa faktor di atas.

Rasio kemandirian daerah dicerminkan oleh rasio Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap total pendapatan, serta rasio transfer terhadap total pendapatan. Dua rasio tersebut memiliki sifat berlawanan, yaitu semakin tinggi rasio PAD semakin tinggi kemandirian daerah dan sebaliknya untuk rasio transfer. Untuk rasio PAD, Provinsi DKI Jakarta memiliki rasio tertinggi secara nasional, Provinsi Bali untuk kabupaten/kota per provinsi, Jawa Timur untuk per pemerintah provinsi dan Jawa-Bali untuk ke wilayahan. Sementara itu, yang terendah secara nasional, kabupaten/kota per provinsi, serta per pemerintah provinsi adalah Provinsi Papua Barat, sedangkan untuk per wilayah adalah Nusa Tenggara-Maluku-Papua. Posisi tertinggi dan terendah rasio transfer umumnya berkebalikan dengan posisi provinsi yang bersangkutan pada rasio PAD. Artinya, provinsi yang tertinggi untuk rasio PAD merupakan rasio terendah untuk rasio transfer dan demikian pula sebaliknya.

Di sisi belanja daerah, analisis meliputi rasio belanja pegawai terhadap total belanja, rasio belanja pegawai tidak langsung terhadap total belanja, rasio belanja modal per total belanja, rasio belanja per jumlah penduduk, serta rasio belanja modal per jumlah penduduk. Semua rasio tersebut

menunjukkan kecenderungan pola belanja daerah, apakah suatu daerah cenderung mengalokasikan dananya untuk belanja yang terkait erat dengan upaya peningkatan ekonomi, seperti belanja modal, atau untuk belanja yang sifatnya untuk pendanaan aparatur, misalnya belanja pegawai tidak langsung.

Hasil analisis menunjukkan bahwa untuk belanja pegawai, Provinsi DIY memiliki rasio tertinggi untuk total pemda per provinsi dan kabupaten/kota per provinsi. Sementara itu, rasio belanja pegawai terendah untuk seluruh pemda per provinsi dan pemerintah provinsi adalah Provinsi Papua Barat, sedangkan untuk daerah kabupaten/kota per provinsi yang terendah adalah Kalimantan Timur. Hal yang hampir serupa terjadi untuk rasio belanja pegawai tidak langsung. Hal ini wajar, karena secara rata-rata porsi belanja pegawai tidak langsung terhadap total belanja pegawai total relatif hampir seragam di seluruh daerah. Sebagaimana patut diduga, kondisi berkebalikan terjadi untuk rasio belanja modal. DIY memiliki rasio terendah untuk rasio belanja modal, sedangkan Kalimantan Timur merupakan yang tertinggi. Untuk rasio belanja per kapita, Papua Barat dan Jawa Barat merupakan yang memiliki rasio tertinggi dan terendah dalam agregat per provinsi. Sementara berdasarkan pembagian wilayah, rasio di Kalimantan merupakan yang tertinggi, dan Jawa-Bali (tidak termasuk DKI) adalah yang terendah.

Analisis APBD juga meliputi analisis atas defisit/surplus dan pembiayaan yang meliputi analisis defisit/surplus, Selisih Lebih atas Perhitungan Anggaran (SiLPA), penerimaan pembiayaan melalui pinjaman, serta rasio keseimbangan primer. Dari analisis di sisi *bellow the line* ini ternyata terdapat beberapa hal yang perlu dicermati. Salah satunya adalah adanya beberapa daerah yang menganggarkan defisit, namun anggaran pembiayaannya tidak mencukupi untuk menutup defisit tersebut. Paling tidak terdapat 20 kabupaten/kota yang mengalami kejadian ini. Hal ini menunjukkan tidak sehatnya APBD mereka, karena dengan demikian belanja menjadi

tidak jelas sumber pendanaannya. Sebaliknya, kondisi yang berlawanan juga terjadi dimana terdapat beberapa daerah yang menganggarkan surplus penerimaan (yang berarti terjadi selisih positif antara defisit/surplus dengan netto pembiayaan). Hal ini menunjukkan bahwa daerah-daerah tersebut memang mentargetkan SiLPA mereka. Terlepas dari apapun tujuan target SiLPA, hal ini tidak layak dilakukan dalam pola pengelolaan keuangan yang sehat, karena akan menimbulkan tidak efisiennya penggunaan budget untuk membiayai peningkatan kesejahteraan masyarakat, serta mendorong munculnya dana yang *off budget*. Di samping itu, hal ini kemungkinan dapat juga disebabkan oleh ketidakmampuan SDM pengelola keuangan daerah dalam melakukan perencanaan anggaran.

XIII. MOBILISASI POTENSI PEMBANGUNAN

1. Mobilisasi

Mobilisasi merupakan kemampuan seseorang untuk bergerak bebas, mudah, teratur, mempunyai tujuan memenuhi kebutuhan hidup sehat, dan penting untuk kemandirian (Barbara Kozier, 1995). Sebaliknya keadaan imobilisasi adalah suatu pembatasan gerak atau keterbatasan fisik dari anggota badan dan tubuh itu sendiri dalam berputar, duduk dan berjalan, hal ini salah satunya disebabkan oleh berada pada posisi tetap dengan gravitasi berkurang seperti saat duduk atau berbaring.

Mobilisasi secara garis besar dibagi menjadi 2, yaitu mobilisasi secara pasif dan mobilisasi secara aktif. Mobilisasi secara pasif, yaitu mobilisasi di mana pasien dalam menggerakkan tubuhnya dibantu dengan orang lain secara total atau keseluruhan. Mobilisasi aktif, yaitu di mana pasien dalam menggerakkan tubuh dilakukan secara mandiri tanpa bantuan dari orang lain.

Mobilisasi secara tahap demi tahap sangat berguna untuk membantu jalannya penyembuhan pasien. Secara psikologis mobilisasi akan memberikan kepercayaan pada pasien bahwa dia mulai merasa sembuh. Perubahan gerakan dan posisi ini harus diterangkan pada pasien atau keluarga yang menunggui. Pasien dan keluarga akan dapat mengetahui manfaat mobilisasi, sehingga akan berpartisipasi dalam pelaksanaan mobilisasi.

2. Potensi

Potensi berarti kemampuan yang mempunyai kemungkinan untuk dikembangkan, kekuatan, kesanggupan dan daya. Berpotensi artinya memiliki potensi. Menurut

kamus bahasa Indonesia, potensi adalah kesanggupan, daya, kemampuan untuk lebih berkembang. Setiap orang memiliki potensi, dan tentu berbeda setiap apa yang dimiliki antara satu orang dengan orang lain.

Ada dua bentuk potensi, yaitu potensi fisik dan potensi mental (psikis):

1. Potensi fisik: Adalah kemampuan yang dimiliki seseorang yang dapat dikembangkan dan ditingkatkan apabila dilatih dengan baik. Kemampuan yang terlatih ini akan menjadi suatu kecakapan, keahlian, dan ketrampilan dalam bidang tertentu. Potensi fisik akan semakin berkembang bila secara intens dilatih dan dipelihara. Potensi fisik ini seperti, tubuh, otot, wajah, ketahanan ataupun kesehatan.
2. Potensi psikis: Adalah bentuk kekuatan diri secara kejiwaan yang dimiliki seseorang dan memungkinkan untuk ditingkatkan dan dikembangkan apabila dipelajari dan dilatih dengan baik. Potensi psikis ini meliputi IQ (*Intelligence Quotient*), EQ (*Emotional Quotient*), AQ (*Addversity Quotient*) dan SQ (*Spiritual Quotient*).

Jadi potensi adalah kadar kemampuan yang dimiliki seseorang yang dapat dikembangkan untuk mencapai hasil yang maksimal.

3. Pembangunan

Kata pembangunan sering dikaitkan dalam perkembangan ekonomi dalam suatu negara. Pembangunan yang pesat dapat menjadi tolak ukur maju atau tidaknya sebuah negara. Negara yang maju dipercaya memiliki masyarakat yang sejahtera pula. Hal ini yang mengakibatkan pembangunan selalu menjadi topik pembahasan yang hangat dalam kepentingan ekonomi, politik dan masyarakat.

Pembangunan adalah jenis perubahan sosial dengan ide-ide baru untuk kehidupan sosial dengan tujuan untuk

memperoleh pendapatan yang lebih tinggi dan memberikan tingkat kehidupan yang lebih tinggi pula melalui organisasi sosial yang baik dan produksi modern (Rogers dan Shoemaker - 1971).

4. Mobilisasi Potensi Pembangunan

Investasi adalah motor penggerak bagi pertumbuhan ekonomi, sementara itu pembangunan di dalam era otonomi daerah sekarang ini, pada intinya adalah berupa pemberdayaan daerah. Di mana dalam hal ini daerah harus mampu mengatur, mengurus, dan mengelola kepentingan serta aspirasi masyarakat di wilayahnya. Selama ini seringkali terlihat, bahwa posisi tawar yang dimiliki daerah terasa kurang, baik itu terhadap pusat maupun terhadap pihak ketiga (dunia usaha). Karena itulah pemberdayaan daerah perlu dilakukan terhadap semua komponen, yaitu pemerintah, masyarakat, dan swasta.

Melalui penerapan otonomi daerah diharapkan muncul pusat-pusat kekuatan baru di daerah dalam bidang ekonomi, sosial, dan politik. Namun, mengingat keterbatasan dari pihak pemerintah, maka dalam hal ini diperlukan peran serta swasta, dimana salah satu aspeknya adalah di bidang investasi. Diperlukan suatu iklim investasi yang ramah bagi investor (*business friendly*), karena akan mampu menarik investor-investor dalam dan luar negeri untuk masuk ke suatu daerah yang secara tidak langsung akan mampu meningkatkan daya beli masyarakat dan aktivitas perekonomian, yang pada akhirnya juga akan meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Komponen utama yang membentuk iklim investasi di daerah terdiri dari; Kelembagaan pelayanan penanaman modal (16,9%), Promosi investasi daerah (15,6%), Komitmen Pemerintah Daerah (20%), Infrastruktur (9,8%), Akses lahan usaha (2,4%), Tenaga kerja (6%), Keamanan usaha (10,7%), Kinerja ekonomi daerah (3,1%), dan Peranan dunia usaha

dalam perekonomian daerah (3,6%). Sedangkan komponen-komponen yang menjadi hambatan bagi para pelaku usaha di dalam menjalankan usahanya adalah; infrastruktur, perijinan oleh pemerintah pusat, peraturan daerah, kenaikan tariff BBM/ listrik dan lain-lain, pajak/retribusi, kelangkaan bahan baku, invisible cost, kelangkaan modal, stabilitas dan hankam, upah minimum regional, pemasaran, kapasitas bisnis, memproses perijinan, bom/ terorisme, biaya pengapalan, dan ketepatan waktu.

Faktor-faktor yang menjadi daya tarik bagi dunia usaha dalam melakukan investasi, diantaranya adalah ketersediaan infrastruktur, kepastian hukum, potensi yang dimiliki oleh suatu daerah/wilayah, kebijakan investasi, SDM, serta jaminan kepastian keamanan.

Informasi yang dibutuhkan oleh investor, pada umumnya berupa kebutuhan investasi di suatu daerah, kebijakan investasi, potensi yang dimiliki, peluang usaha, sumber dan proyek investasi, serta contoh proyek investasi yang ada di suatu daerah.

Untuk mendorong dan menarik investasi ke daerah, diperlukan Profil Potensi Daerah yang berisi tentang informasi peluang usaha yang layak bagi investor. Profil Potensi Daerah ini dimaksudkan agar investor dapat lebih cepat menangkap peluang investasi dan mengambil keputusan untuk berinvestasi. Dengan adanya Profil Potensi Daerah, UKM juga dapat mengidentifikasi peluang usaha yang ada.

Dengan Profil Potensi Daerah yang telah memenuhi kriteria, maka diharapkan daerah dapat mempunyai prospek usaha dengan pasar yang jelas serta sesuai dengan prioritas Pembangunan Daerah (Renstrada). Di samping itu profil proyek investasi di daerah juga dapat digunakan sebagai materi utama dalam berbagai kegiatan untuk mempromosikan potensi daerah.

Pemilihan potensi daerah ini dibagi dalam tiga sektor, yaitu sektor primer (perkebunan, pertanian, dan perikanan),

sektor sekunder (pengolahan dan industri), serta sektor tersier (perdagangan, jasa, hotel dan sebagainya).

Penyusunan Profil Potensi Daerah dilakukan dengan menggunakan metode 3W1H (*What, Why, Where* dan *How*). Profil Potensi Daerah adalah bagian dari upaya pengembangan potensi investasi daerah yang meliputi; identifikasi seluruh potensi yang ada (*what*), alasan-alasan yang menjadikan potensi-potensi dimaksud dijadikan sebagai unggulan (*why*), lokasi investasi yang ditetapkan (*where*), dan bagaimana kebijakan-kebijakan pusat dan daerah (*who*).

Rencana Pembangunan Jangka Pendek, Menengah, dan Panjang; Kebijakan Provinsi/Kabupaten/Kota; Visi dan Misi Propinsi/Kabupaten/Kota; Daftar Panjang/Pendek potensi daerah, seluruhnya merupakan bagian dari potensi unggulan daerah.

Perencanaan potensi daerah dan hasil riset pengumpulan data *existing* kemudian di analisa untuk mengetahui bagaimana analisis pasarnya, potensi bahan baku, keuntungan komparatif dan kompetitif, serta kebutuhan calon industrinya.

Hasil analisa terhadap lokasi, luas lahan dan harga, infrastruktur dan kelengkapannya, jenis industri dan asal investor, daya dukung industri, serta ketersediaan tenaga kerja digunakan untuk menetapkan lokasi.

Untuk pengembangannya, hasil analisis kebijakan *existing* dan kebijakan yang masih diperlukan baik di pusat maupun daerah, dapat diajukan sebagai usulan kebijakan untuk pengembangan investasi, baik itu berupa insentif, maupun berbagai fasilitas serta kemudahan yang ditawarkan.

Melalui strategi pengembangan potensi ekonomi daerah kemudian dapat ditetapkan pasar bagi produk-produk yang dihasilkan dan juga masuknya investasi ke daerah. Dari analisis pasar kemudian dapat ditetapkan strategi apakah untuk pasar lokal atau pasar ekspor. Dari analisis pasar ekspor, kemudian ditetapkan strategi untuk pasar tradisional, pasar non tradisional atau pasar alternatif.

Untuk pasar tradisional, sasarannya adalah negara tujuan/ mitra dagang utama, dan pada umumnya adalah negara-negara yang sudah maju dan memiliki ekonomi serta teknologi yang kuat. Selain itu biasanya juga merupakan anggota dari WTO.

Untuk pasar non tradisional dan pasar alternatif, sasarannya adalah negara-negara yang ekonominya kuat atau menengah dan berpotensi menjadi mitra dagang.

Strategi pengembangan potensi ekonomi daerah ini harus dibuat berdasarkan peluang serta potensi yang dimiliki oleh suatu daerah dengan menonjolkan kelebihan-kelebihan yang dimiliki oleh suatu daerah dan kebijakan-kebijakan pemerintah setempat yang ramah terhadap dunia usaha.

Dengan pengelolaan yang baik dan profesional, tentunya akan berdampak positif bagi perekonomian di daerah, yaitu dengan semakin banyaknya usaha-usaha baru yang berdiri, tenaga kerja yang semakin mudah terserap, pendapatan asli daerah semakin bertambah, dan meningkatnya indeks perekonomian daerah.

Mobilisasi potensi pembangunan dapat didekati dari berbagai segi, antara lain:

1. Mobilisasi Dana Pembangunan

Dana pembangunan dapat bersumber dari pemerintah dan masyarakat. Bagaimana memobilisasi dana pembangunan, upaya tersebut masuk dalam ranah Manajemen Pembangunan. Sebagaimana diketahui, dana pembangunan bersumber dari atau dapat dihasilkan dari kegiatan pemerintah seperti pajak dan penerimaan lain di luar pajak dan tabungan masyarakat. Jika tabungan pemerintah dan tabungan masyarakat tidak memadai untuk mencapai sasaran pembangunan yang diinginkan, maka diupayakan sumber dana pembangunan dari luar negeri, tentunya, dengan syarat yang paling menguntungkan.

Peran Manajemen Pembangunan berkait dengan hal ini, adalah:

- a. Memobilisasi dana pembangunan;
- b. Merangsang berkembangnya investasi masyarakat, yang bersumber dari dalam dan luar negeri melalui berbagai kebijaksanaan ekonomi, seperti kebijaksanaan fiskal dan moneter, perizinan dan kebijaksanaan-kebijaksanaan lain di bidang perdagangan, industri, dan investasi pada umumnya;
- c. Memelihara stabilitas pembangunan dalam masyarakat agar pembangunan dapat menghasilkan peningkatan kesejahteraan yang nyata, dan agar masyarakat memiliki kepercayaan pada perekonomian nasional, sehingga dapat menciptakan iklim investasi yang baik.
(Sumber: *Administrasi bagi pembangunan oleh Drs.Salvador Pinto*, pembmabar2012.blogspot.co.id/2012/10/administrasi-bagi-pembangunan.html)
- d. Menyiapkan Sumber Daya Manusia (SDM) yang dapat memenuhi kebutuhan pembangunan berupa tenaga kerja yang berkualitas, yakni tenaga kerja yang kreatif, produktif, memiliki disiplin dan etos kerja, serta mampu mengembangkan potensi dan memanfaatkan peluang (*enterprising*).

Upaya ke arah itu meliputi kegiatan di hampir semua bidang pembangunan, terutama:

- a. Pendidikan dan pelatihan;
- b. Ilmu pengetahuan dan teknologi;
- c. Kesehatan;
- d. Kependudukan, agama dan budaya.

(Sumber: <http://admpembmabar2012.blogspot.co.id/2012/10/administrasi-bagi-pembangunan.html>)

Mempersiapkan lembaga yang dibutuhkan agar upaya pembangunan dapat berhasil mencapai sarannya. Lembaga dimaksud dapat berupa lembaga sosial ekonomi, lembaga sosial masyarakat, sosial politik masyarakat. Peran lembaga diperlukan agar pembangunan dapat berlangsung partisipatif, efisien dengan derajat rasionalitas yang tinggi.

- e. Menjamin bahwa pembangunan menggunakan rakyat, pembangunan dipahami maksudnya oleh rakyat, pembangunan mengikutsertakan rakyat dalam pelaksanaannya, dan dilaksanakan sesuai dengan maksudnya, secara jujur, terbuka, dan dapat dipertanggungjawabkan.
- f. Membimbing, menggerakkan, dan menciptakan iklim yang mendukung kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh masyarakat. Upaya tersebut dilakukan melalui kebijaksanaan, peraturan, serta kegiatan pembangunan pemerintah yang diarahkan untuk menunjang, merangsang, dan membuka jalan bagi kegiatan pembangunan masyarakat.
- g. Menjamin bahwa proyek proyek pembangunan yang secara fisik dilaksanakan atau dibiayai oleh anggaran pemerintah, berjalan seperti yang dikehendaki dan mencapai sarum seperti yang direncanakan, dengan cara yang seefisien mungkin.
- h. Memantau dan mengevaluasi pelaksanaan pembangunan,sertamengambil langkah-langkah apabila dari hasil pemantauan diperlukan pemecahan masalah atau perubahan (*revisi*) pada upaya pembangunan yang direncanakan.

2. Penguatan Kelembagaan

Salah satu kelemahan dalam administrasi di negara berkembang adalah unsur kelembagaan, padahal pembangunan memerlukan dukungan

kelembagaan. Kelembagaan yang tercipta di negara berkembang pada umumnya adalah kelembagaan tradisional atau warisan penjajahan.

Pembangunan sebagai kegiatan yang kompleks, yang meliputi berbagai disiplin, sektor, kepentingan, dan kegiatan, memerlukan lembaga-lembaga yang mampu menampung, menyalurkan, dan mengatasi, sertamensinergikan berbagai aspek pembangunan. Kelembagaan dalam hal ini mengandung arti luas, yaitu dapat berupa organisasi-organisasi formal antara lain birokrasi, dunia usaha, partai-partai politik, tetapi juga dapat berupalembaga ekonomi seperti pasar, lembaga-lembaga hukum, dan sebagainya (Esman, 1971).

3. Menggerakkan Partisipasi Masyarakat

Pada tahap awal pembangunan, peranan pemerintah, tidak bisa dinapikan relatif besar. Dalam hal ini, dapat diartikan, bahwa kegiatan pembangunan sebagian besar adalah usaha pemerintah. Bahkan di negara yang faham sosialisme yang murni, seluruh kegiatan pembangunan adalah tanggung jawab pemerintah. Namun, dalam keadaan negara berperan besar sekali pun, partisipasi masyarakat diperlukan untuk menjamin berhasilnya pembangunan.

Studi empiris banyak menunjukkan banyak menunjukkan kegagalan pembangunan, atau pembangunan tidak mencapai sasaran, karena kurangnya partisipasi rakyat. Bahkan banyak kasus menunjukkan rakyatmenentang upaya pembangunan. Keadaan itu dapat terjadi karena beberapa sebab, antara lain:

- a. Pembangunan hanya menguntungkan segolongan kecil dan tidak menguntungkan rakyat banyak, bahkan pada sisi ekstrim dirasa merugikan,
- b. Pembangunan meskipun dimaksudkan un-

tuk menguntungkan rakyat banyak, tetapi rakyat kurang memahami maksud itu,

- c. Pembangunan dimaksudkan untuk menguntungkan rakyat, dan rakyat memahaminya, tapi cara pelaksanaannya tidak sesuai dengan pemahaman itu,
- d. Pembangunan dipahami akan menguntungkan rakyat, tetapi sejak semula rakyat tidak diikuti sertakan.

Menggerakkan partisipasi masyarakat bukan hanya esensial untuk mendukung kegiatan pembangunan yang digerakkan oleh pemerintah, tetapi juga agar masyarakat berperan lebih besar dalam kegiatan yang dilakukannya sendiri. Dalam rangka ini, berkembang konsep “pemberdayaan masyarakat” yang pada hakikatnya memungkinkan dan memandirikan masyarakat.

Terdapat empat aspek penting dalam partisipasi, yaitu:

- a. Melibatkan rakyat dalam proses politik untuk arah, strategi, dan kebijaksanaan pembangunan;
- b. Meningkatkan artikulasi (kemampuan) masyarakat dalam pembangunan;
- c. Partisipasi masyarakat dalam kegiatan nyata yang konsisten dengan arah, strategi dan kebijaksanaan pembangunan;
- d. Adanya perumusan dan pelaksanaan program program partisipatif dalam pembangunan.

(Sumber: <http://www.slideshare.net/piousslanky/administrasi-bagi-pembangunan-1-7>)

Terdapat tiga hal penting dalam partisipasi setidaknya ada tiga syarat penting yang tdk oleh di lupakan dalam membangun partisipasi masyarakat:

- a. Kepemimpinan, bagaimana pemimpin menciptakan partisipasi dalam pembangunan.

- b. Komunikasi, bagaimana pemerintah mengkomunikasikan pembangunan
- c. Pendidikan, pendidikan tinggi akan mempermudah partisipasi.

(Sumber: <http://www.slideshare.net/piousslanky/administrasi-bagi-pembangunan-1-7>)

4. Pelaksanaan Pembangunan

Banyak kegiatan pembangunan yang harus dilakukan oleh pemerintah, sedikit-tidaknya pada tahap awal pembangunan dan yang paling utama adalah pembangunan prasarana dasar, baik pemasarana ekonomi maupun sosial. Prasarana ekonomi meliputi perhubungan dan transportasi, energi, irigasi, dan sebagainya. Prasarana sosial mencakup prasarana pendidikan seperti sekolah-sekolah dan prasarana kesehatan seperti rumah sakit.

Proyek-proyek pembangunan harus memuat dengan jelas tujuannya (*objective*), sasaran yang akan dicapai (*target*), cara mengukur keberhasilannya (*pedormance evaluation*), jangka waktu pelaksanaannya, tempat pelaksanaannya cara melaksanakan, kebijaksanaan untuk menjamin proyek itu dapat dilaksanakan, biaya serta tenaga yang diperlukan, dan badan yang akan melaksanakannya.

Apabila proyek itu merupakan bagian dari kegiatan yang lebih besar, biasanya disebut program, harus jelas keterkaitan proyek dengan tujuan dan sasaran program, serta dengan proyek-proyek lain yang berada dalam program yang sama. Proyek dapat pula dilaksanakan oleh badan lain di luar pemerintah biasanya perusahaan swasta baik asing maupun dalam negeri atau campuran. Badan tersebut dapat ditunjuk langsung atau dapat dipilih melalui pelelangan. Pelelangan biasanya cara terbaik, karena dalam pelelangan ada persaingan yang

sehat yang menguntungkan baik secara teknis maupun dari segi biaya.

5. Kordinasi

Koordinasi merupakan salah satu fungsi pokok dari manajemen. Koordinasi adalah pekerjaan sehari-hari dan setiap hari dari manajemen. Koordinasi selalu diperlukan dalam organisasi yang besar dan kompleks, serta dalam kehidupan modern, karena dalam berbagai kegiatan untuk suatu tujuan, atau yang berlainan tujuan, selalu ada hal-hal yang saling berkaitan. Dengan koordinasi diupayakan agar pembangunan yang dilaksanakan dalam berbagai sektor dan oleh berbagai badan serta di berbagai daerah berjalan serasi dan menghasilkan sinergi.

Koordinasi merupakan jawaban terhadap kebutuhan desentralisasi. Dalam perkembangan masyarakat dan upaya pembangunan yang makin kompleks, pengendalian yang serba terpusat sudah tidak dimungkinkan lagi untuk menjamin efisiensi dan efektivitas pelayanan masyarakat dan pembangunan. Namun, karena pada dasarnya ada kecenderungan *divergensi* dalam organisasi yang terpisah, maka diperlukan koordinasi sebagai alternatif terhadap sentralisasi. Koordinasi merupakan pekerjaan yang tidak mudah, dan merupakan tugas manajemen pembangunan untuk menjamin bahwa segala usaha pembangunan berjalan dalam arah yang sesuai dan menuju pada pencapaian sasaran.

Koordinasi dengan demikian merupakan upaya untuk menghasilkan pembangunan yang efisien dalam pemanfaatan sumber daya untuk menjamin tercapainya tujuan dan sasaran secara optimal.

6. Pemantauan dan Evaluasi

Pelaksanaan pembangunan yang dilakukan pemerintah dan masyarakat harus dipantau terus-menerus dan dievaluasi perkembangannya. Tujuannya adalah untuk mengetahui seberapa jauh pembangunan telah dilaksanakan dan bagaimana hasilnya diukur dengan sasaran yang ingin dicapai.

Atas dasar hasil evaluasi dapat diambil langkah-langkah agar pelaksanaan pembangunan selanjutnya menunjang dan tidak merugikan upaya pembangunan secara keseluruhan. Dengan demikian, tujuan dan sasaran pembangunan secara maksimal dapat tetap tercapai.

Pemantauan diperlukan pula agar pelaksanaan pembangunan yang bergeser dari rencana dapat diketahui secara dini dan diambil langkah-langkah yang sesuai.

Pergeseran itu dapat berupa

- a. Sasaran yang tidak tercapai;
- b. Sasaran terlampaui;
- c. Ada peralihan dari sasaran satu ke sasaran lain.

Pelaksanaan pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana dapat disebabkan antara lain oleh:

- a. Ada hambatan yang tidak diketahui atau diperhitungkan pada waktu
- b. Perencanaan;
- c. Ada perkembangan keadaan yang tidak dapat diantisipasi pada tahap perencanaan;
- d. Realisasi dari perkiraan yang berbeda dari perencanaan, atau karena;
- e. Perencanaannya yang keliru.

Dalam rangka evaluasi, dikenal adanya evaluasi kinerja (*performance evaluation*) yang dapat

memberikan informasi tidak hanya menyangkut *input* dan *output* tetapi lebih jauh lagi menyangkut hasil (*result*) dan manfaat (*benefit*), termasuk pula dampaknya.

Pelaksanaan evaluasi tersebut perlu dilakukan secara sistematis dan melembaga. Dengan demikian diharapkan pelaksanaan rencana dan program-program pembangunan mengarah pada terwujudnya sasaran yang telah ditetapkan, yaitu dicapainya hasil yang optimal dari setiap investasi yang dilakukan, tercapainya efisiensi, dan peningkatan produktivitas dalam pengelolaan sumber daya, serta peningkatan kualitas produk dan jasa yang ingin dihasilkan.

Evaluasi kinerja pembangunan dapat dilaksanakan pada setiap tahap, yakni pada tahap proyek sedang berjalan (*on going evaluation*), tahap proyek selesai dibangun (*terminal evaluation*), dan pada tahap proyek yang sudah berfungsi (*expost evaluation*) untuk dijadikan bahan masukan ke dalam siklus manajemen proyek. *Input* terkait dengan sumber daya yang tersedia, misalnya jumlah dana yang dialokasikan, sumber daya manusia yang tersedia, teknologi, sumber daya alam, dan lain-lainnya, yang merupakan masukan untuk terselenggaranya proyek pembangunan. *Output* merupakan hasil keluaran dari proses *input* yang tersedia. *Effect (outcome/result)* merupakan hasil/fungsi, dari output sedangkan *impact/benefit* merupakan kontribusi hasil *effect(outcome/result)* terhadap kondisi yang lebih makro, seperti kesejahteraan masyarakat, perkembangan ekonomi sektoral, daerah, dan nasional. Dalam pelaksanaannya, evaluasi kinerja menempuh dua cara, yaitu menetapkan indikator-indikator kinerja, dan melaksanakan studi evaluasi kinerja. Kedua cara tersebut dalam pelaksanaan evaluasi kinerja saling terkait. Evaluasi kinerja bukanlah audit, riset

atau inspeksi, karena evaluasi kinerja sangat berorientasi pada hasil akhir termasuk dampaknya. Evaluasi kinerja tidak begitu menekankan pada proses seperti audit, yang menekankan pada *compliance* terhadap *rules and regulations*. Dalam melaksanakan studi evaluasi kinerja informasi indikator kinerja yang sudah ada akan menjadi bahan dasar dalam melakukan evaluasi maupun pengembangan indikator kinerja selanjutnya.

7. Strategi Pengembangan Potensi Ekonomi Daerah

Tahapan Dalam Penyusunan Strategi Pengembangan Potensi Ekonomi Daerah. Tidak mudah untuk mengetahui potensi ekonomi suatu daerah. Potensi ekonomi daerah kemampuan ekonomi yang ada di daerah yang mungkin dan layak dikembangkan sehingga terus berkembang menjadi sumber penghidupan rakyat bahkan menjadi perekonomian daerah secara keseluruhan untuk berkembang dengan sendirinya dan berkesinambungan. Tujuan pembangunan ekonomi pada umumnya adalah peningkatan pendapatan riil perkapita serta adanya unsur keadilan dan pemerataan dalam penghasilan dan kesempatan berusaha. Sehingga setelah mengetahui tujuan dan sasaran pembangunan serta kekuatan dan kelemahan yang dimiliki suatu daerah, maka melalui strategi pengembangan potensi yang ada akan lebih terarah agar dapat dijadikan pedoman bagi pemerintah daerah dan siapa saja yang akan melaksanakan kegiatan usaha di daerah yang bersangkutan.

Langkah-langkah yang ditempuh dalam mempersiapkan strategi potensi daerah:

- a. Mengidentifikasi sektor-sektor kegiatan yang mempunyai potensi untuk dikembangkan dengan memperhatikan kekuatan dan kelemahan;

- b. Mengidentifikasi sektor-sektor yang potensinya rendah untuk dikembangkan dan mencari faktor-faktor penyebab rendahnya potensi sektor tersebut;
- c. Mengidentifikasi sumber daya (faktor-faktor produksi) yang ada termasuk SDM dan yang digunakan untuk mendukung sektor tersebut;
- d. Menggunakan model pembobotan terhadap variabel-variabel kekuatan dan kelemahan untuk setiap sektor dan sub-sektor, sehingga dapat ditemukan sektor andalan yang selanjutnya dijadikan potensi ekonomi yang patut dikembangkan;
- e. Menentukan strategi yang akan ditempuh untuk pengembangan sektor-sektor andalan agar dapat membantu menarik sektor lain untuk tumbuh dan berkembang.

Berbagai strategi pembangunan ekonomi:

- a. Pembangunan pertanian *versus* industri
- b. *Inward Looking Versus Outward Looking*
- c. Titik pertumbuhan (*Growing Point*)
- d. Kaitan ke belakang (*Backward Linkages*) dan kaitan ke depan (*Forward linkages*)
- e. Sektor pemimpin (*Leading Sector*)

Strategi pembangunan yang efisien:

- a. Tingkatkan produktivitas
- b. Hapuskan sebab-sebab biaya ekonomi tinggi
- c. Peningkatan pendapatan asli daerah (PAD)
- d. Tentukan batas-batas konsumsi maksimal yang layak
- e. Perbaiki kualitas sdm (produktif, efisien dan bermoral)
- f. Pertahankan fungsi lingkungan
- g. Kerja sama antar daerah

Sebagai hasil dari strategi yang telah ditetapkan bahwa harga produk akan berani bersaing (kompetitif), dimikian juga dalam hal kualitas pelayanan. Persaingan tidak berarti saling

bersaing untuk mematikan, tetapi bersaing untuk sama-sama saling meningkatkan mutu atau kualitas. Dengan persaingan memang kelompok yang tidak berkualitas dan tidak mampu menekan biaya produksi akan tidak mampu untuk hidup dan beroperasi. Demikian hal ini berlaku bagi pemerintah daerah dan seluruh warga masyarakat daerah yang bersangkutan. Apabila mereka tidak mampu bekerja efisien maka mereka akan tergeser dan digantikan oleh orang lain. Persaingan tidak berarti menghilangkan kerja sama. Kerja sama antar pengusaha dapat membentuk koperasi yang manfaatnya dapat dirasakan bersama. Kerja sama antar daerah harus tetap dijalin, sehingga perekonomian regional dan tidak menjadi kedaerahan.

XIV. PELAKSANAAN PEMBANGUNAN

1. Pembangunan Berkarakter

Pembangunan, hakikatnya perubahan, dari yang tidak ada menjadi ada; dari yang buruk menjadi baik; dan yang salah menjadi benar; bahkan dari yang mustahil menjadi mungkin. Terakhir, bagaimana mengubah yang samar, semu, yang potensial menjadi nyata, dan bagaimana yang nyata itu menjadi bermanfaat. Pembangunan suatu proses perubahan berbagai dimensi, ruang dan waktu, manusia dan alam secara simultan dan sinkron hingga semua hal menyentuh esensi dan substansinya masing-masing secara terukur melalui pendekatan kemanfaatan. Pembangunan merefleksi segala sesuatu melalui suatu mekanisme atau proses yang menjadikan sesuatu memenuhi esensinya bersama-sama faktor atau unsure lain yang bersinergi, sehingga dapat member kemanfaatan sesuai kebutuhan manusia dan masyarakat. Cara berpikir saya yang demikian adalah bagaimana pembangunan itu member kemanfaatan.

Selanjutnya, pembangunan, sejalan dengan pendekatan yang telah diuraikan di atas. Selain bersifat *holistic*, menyeluruh, harus pula menyentuh dan dapat disentuh. Pembangunan, mesti bisa dipahami, punya bahas apublik, dapat dibaca, dapat dilakukan dan adalah sesuatu yang berbeda antara satu dengan yang pada umumnya. Pembangunan mesti berkarakter!

Multi interpretasi konsep pembangunan seperti ini sah-sah saja mengingat pembangunan itu sendiri memiliki nilai (development value).

Jika kita mencoba untuk larut dalam pemahaman pembangunan berkarakter, maka ada beberapa kriteria bagi pembangunan yang demikian. Pertama, perlakuan pembangunan sesuai kebutuhan. Kedua, menggunakan potensi lokal. Ketiga, fokus dan menyelesaikan masalah.

Keempat, terintegrasi, dan kelima, memiliki nilai pragmatis dan filosofis.

Tjokrowinoto (2004:7) secara jeli menangkap konstataasi penganut aliran fenomenologi yang menegaskan bahwa proses mental seseorang atau masyarakat mewarnai persepsi mereka terhadap realita dan ini berlaku bagi explanatory variable mengenai pembaruan. Persepsi itu sendiri tidak lain dari suatu proses pemberian arti atau makna terhadap suatu objek. Menurut Riggio (dalam Jufri, 2006) persepsi pada hakikatnya adalah proses kognitif yang dialami oleh setiap orang dalam memahami informasi tentang lingkungannya, baik lewat pengelihatan, pendengaran, penciuman, dan perasaan. Sementara itu, Woodworth dan Marquis (dalam Jufri, 2006) menyatakan bahwa persepsi merupakan proses yang didahului oleh penginderaan, yaitu proses yang berwujud diterimanya stimulus oleh individu melalui alat reseptornya. Penerimaan stimulus oleh individu dalam proses persepsi merupakan suatu tinjauan yang banyak digunakan member pengertian prespsi sebagai suatu proses menyeleksi stimulus dan diartikan. Dengan demikian, persepsi sebagaimana ditekankan para ahli tidak lain adalah penafsiran objek, penerimaan dan pengorganisasian dan penafsiran stimulus yang telah diorganisasikan dengan cara mempengaruhi pembentukan sikap dan perilaku. Prespsi dipandang sebagai suatu aktivitas indera dan berfungsi menginterpretasikan dan memberikan penilaian terhadap objek-objek fisik mauoun sosial. Jika demikian, halnya, maka pembangunan itu sendiri adalah sesuatu yang seperti dipahami masyarakat secara apresiatif. Pembangunan dapat seperti yang dikatakan para ahli , yang diharapkan dapat menjadi model atau pradigma bahkan menjadi ideology of developmentalism. Namun, dapat pula seperti yang dipahami para pelaku pembangunan yang bergelut fi masyarakat atau seperti yang ditafsirkan masyarakat berdasarkan reaktita dan yang mempengaruhi pembentukan sikapnya. Pembangunan itu berkarakter.

Karakter (character, yang berasal dari bahasa Yunani *charassein*) yang berarti membuat tajam, membuat dalam (Lorens Bagus, 2005, 392) jika kita pakai dalam membicarakan pembangunan, maka berkarakter, secara antusias menghendaki agar kita memahami hal tersebut setara dengan pembangunan sebagai sesuatu yang tajam, yang pas, yang dengan upaya yang ditempuh menyelesaikan masalah secara tuntas. Hal ini relevan dengan pemahaman tentang karakter yang terungkap sangat jelas melalui kegiatan sosial dan kegiatan kerja, melalui suatu pola tindakan-tindakan manusia (Lorens Bagus, 2005, 392). Akhirnya, pembangunan berkarakter tidak hanya sebatas pada sentuhan program yang diwawancarakan atau pola-pola yang mesti dianut atau diterapkan. Akan tetapi, pembangunan berkarakter sekaligus menggambarkan perilaku pembangunan, watak, serta perilaku individu yang merancang dan menangani pembangunan itu. Hal ini memungkinkan, karena karakter tersebut bersifat sosio psikologi dan pembangunan mesti memahami sosio psikologis masyarakatnya.

Pembangunan berkarakter memerlukan persenyawaan antara perilaku atau pertanggungjawab pembangunan dengan masyarakat yang menjadi tumpuan atau partisipan dari pembangunan. Berkait dengan itu, maka pembangunan berkarakter mencerminkan peranan nilai (*value*), yaitu tentang apa yang diinginkan oleh masyarakat setempat secara lokal yang menjadi anutan dan dapat menjadi standar dalam merumuskan spectrum pembangunan.

Pada konteks spectrum dibutuhkan suatu kekuatan yang mampu mengintegrasikan berbagai faktor, unsure, potensi dan kekuatan, serta hal out merupakan nilai dalam pengertian sesuatu yang diinginkan yang menjelma menjadi sesuatu yang seharusnya diinginkan (Amri Marzali : 2005, 115). Menyangkut integrasi terdapat berbagai pemahaman yang berbeda sesuai konteks atau penggunaannya masing-masing.

Dalam kaitan desentralisasi atau otonomi daerah, integrasi yang perlu mendapat penekanan adalah integrasi nasional kaitannya dengan tetap utuhnya Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Bahwa dekresi pemerintah daerah dalam melakukan pembangunan di daerah harus senantiasa memahami integrasi nasional sebagai nilai dalam pelaksanaan pembangunan daerah yang dapat pula menjadi inspirasi bagi kemampuan daerah memberdayakan potensi lokal (*core copotence*) sebagai karakteristik suatu daerah otonom dalam pelaksanaan pembangunan yang berkarakter.

Pembangunan berkarakter tidak hanya terbatas pada interpretasi tentang pembangunan yang setiap saat mengalami perubahan, sebagaimana diketahui pengalaman suatu masyarakat atau suatu bangsa akan mempengaruhi interpretasi mereka tentang pembangunan yang berputar dalam siklus *pemitosan* konsep dengan demistifikasi.

Tema-tema paradigm pembangunan yang mengalami proses seperti itu, misalnya paradigma pertumbuhan, kesejahteraan, paradigma dependensia sampai pada aparadigma pembangunan manusia yang mulai dikenal pada awal-awal decade 80-an mencoba menjelaskan bagaimana pembanguna tersebut dilakukan dalam rencang bangun tersebut dilakukan dalam rancan bangun untuk kepentingan masyarakat. Justru dimensi ini sering terabaikan dan pada saat itulah idiom karakter dalam pembangunan mengalami pemiskinan makna. Hal tersebut diasa terjadi karena nilai-nilai lokal menjadi pupus akibat dari paradigm pembangunan yang bersifat general.

Dalam konteks membicarakan pembangunan berkarakter diharapkan kita dapat terhindar untuk mengemukakan atau terjebak dengan pendekatan-pendekatan atau ukuran-ukuran paradigm pembangunan seperti dikemukakan di atas. Koridor untuk hal ini penting, karena bicara tentang hal itu akan membawa kita pada pendekatan teoritis pembangunan. Sementara dalam konteks pembangunan berkarakter lebih pada pemilihan yang tepat

tentang apa yang akan dilakukan dapat member manfaat bagi masyarakat dengan tidak mengabaikan prinsip-prinsip pembangunan yang bersifat jangka panjang dalam bentuk dinamika pembangunan yang memanfaatkan potensi lokal. Namun, tetap terintegrasi dengan sistem nilai dan tatanan pembangunan nasional.

Hal ini sejalan dengan semangat desentralisasi sebagai satu strategi percepatan pembangunan di daerah yang berimplikasi pada pemberian otonomi daerah. Desentralisasi dan otonomi daerah merupakan dua konsep yang secara terminology dapat dipisahkan,. Namun, dalam praktek penyelenggaraan kekuasaan negara keduanya mempunyai keterkaitan erat. Sumaryadi mengemukakan efektivitas implementasi kebijakan otonomi dalam konteks desentralisasi dan otonomi itulah, maka pembangunan perkotaan disesuaikan dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat setempat serta budaya lokal (Soegijoko dkk, 2005).

Program desentralisasi di Indonesia sudah menjadi bagian dari cita-cita Indonesia merdeka. Hal ini akan kita temukan secara empiric dan normative bila menelusuri filosofi lahirnya bangsa Indonesia yang terdiri dari berbagai suku bangsa yang berkehendak untuk menyatu melahirkan satu bangsa dalam wadah negara Indonesia yang merdeka, berdaulat, dengan pemerintahan yang sah, dan dibentuk untuk mewujudkan cita-cita kemerdekaan.

Untuk memahami pelaksanaan pemerintahan di Indonesia, tidaklah cukup bila tidak mengaitkannya dengan pelaksanaan pemerintahan daerah, sekalipun secara lengkap, jelas, dan utuh, tak banyak diperoleh rujukan dari UUD 45 sebagai sumber dari segala sumber hukum Indonesia. Di sana hanya ada sebuah pasal yang menyinggung pemerintahan daerah, yaity pasal 18 dengan penjelasannya yang singkat saja; intinya mengandung 6 pokok pikiran menurut Nurul Aini (dalam Syamsuddin Haris, 2005:138)

1. Wilayah RI dibagi ke dalam provinsi yang kemudian akan dibagi menjadi daerah-daerah yang lebih kecil.
2. Daerah-daerah itu tidak bersifat sebagai staf.
3. Daerah-daerah itu dapat berupa daerah otonom atau administrative belaka.
4. Daerah itu mempunyai pemerintahan.
5. Dalam membagi wilayah Indonesia serta menentukan bentuk dan struktur pemerintahannya harus dilakukan berdasar UU.
6. Pembagian wilayah dan penentuan struktur pemerintahan tersebut di atas terutama di daerah-daerah otonom, dilakukan dengan mengingat sistem permusyawaratan dalam pemerintahan negara dan hal asal-usul daerah yang bersifat istimewa.

Dalam konteks keberagaman itu pula pembangunan berkarakter memperoleh tempat. Pembangunan berkarakter merupakan proses dan wadah bagi setiap daerah menyusun dan menerapkan pembangunan sesuai dengan potensi lokal. Dengan demikian pembangunan berkarakter lebih lanjut pada pemberdayaan potensi lokal secara memadai.

Terjadi banyak problematika mengenai hal ini, mengingat penyelenggaraan pembangunan di Indonesia harus mengacu pula pada program nasional, tersistemasi dalam rencana pembangunan jangka panjang dan pembangunan jangka menengah. Hal ini pun berimplikasi pada kelembagaan pemerintahan daerah yang harus sinkron mewadahi kelembagaan pusat dalam rangka mewadahi program-program pusat di daerah. Problematika ini bukan hanya rumit tetapi memerlukan analisis urusan-urusan atau kewenangan, baik wajib maupun pilihan yang akan dilaksanakan di daerah. Analisis urusan atau kewenangan itu menjadi dasar pembentukan kelembagaan perangkat daerah. Hal ini, penting dalam menunjang sinkronasi pembangunan, pusat dan daerah.

Mengatasi permasalahan-permasalahan demikian, terapinya dapat diatasi melalui penerapan dan pemahaman secara mendasar dan komprehensif mengenai paradigma pembangunan nasional. Di sinilah letak strategi pemerintah dalam penyelenggaraan pembangunan dalam penyelenggaraan desentralisasi pemerintahan di Indonesia.

Berkaitan dengan peran tersebut, maka pemerintah harus menyiapkan barang layanan. Terdapat empat barang layanan yang harus disiapkan pemerintah: 1) private goods (dinikmati sendiri, rivalrous, dan excludable), 2) toll goods (dinikmati bersama, unrivalrous, dan excludable), 3) collective goods (dinikmati secara kolektif, rivalrous, dan unexcludable), 4) common poll goods (dinikmati bersama secara kolektif tanpa bayar, unrivalrous, dan unexcludable) (E.S Savas dalam LAN, 2006).

Barang layanan yang menjadi kewajiban pemerintah itu dapat disiapkan melalui proses penyediaan, produksi, regulasi, dipertahankan keberdayaannya, ditingkatkan sesuai tingkatan kebutuhan, baik volume maupun kualitas, yang kemudian mengalami pengembangan lalu bersifat kompleks dan memerlukan pengaturan, ketertiban guna memuaskan masyarakat sebagai pelanggan pemerintah. Masyarakat sebagai pelanggan pemerintah dalam hal ini sebagai warga negara yang berhak mendapatkan pelayanan dan selaku contributor pelayanan public, sehingga dengan demikian pemerintah dalam memberikan layanan kepada warga negara berbeda dengan pemberian layanan dalam konteks customer (LAN, 2006), dan semua itu hanya bisa berlangsung dalam suatu proses yang disebut pembangunan.

Pembangunan yang menjadi tema-tema sentral pelaksana tugas dan fungsi pemerintah senantiasa berhadapan dengan tantangan yang multi kompleks pula, baik dari segi manajemen, sumber daya manusia, tuntutan dan dinamika masyarakat, maupun dari segi pembiayaan.

Jika dicermati, kompleksitas pembangunan di daerah dapat diuraikan untuk dapat member porsinya yang cukup pada masing-masing bidang atau sector yang ada. Hekikatnya secara teknis, pembangunan di daerah mengarah pada penyiapan dan pemberian layanan public, selebihnya melaksanakan hal-hal yang bersifat pelaksanaan pembangunan secara integral. Salah satu kebijakan pembangunan daerah dewasa ini adalah meningkatkan kapasitas pemerintah daerah dalam hal pelayanan public (Susilo Bambang Yudoyono, Keterangan Pemerintah tentang Kebijakan Pembangunan Daerah pada Sidang Paripurna DPR RI, 23 Agustus 2005).

2. Pembangunan sebagai Proyek

Paradigma pembangunan nasional Indonesia adalah paradigma Pembangunan yang terbangun atas pengamalan Pancasila yaitu pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya, dengan Pancasila sebagai dasar, tujuan, dan pedomannya. Dari amanat tersebut disadari bahwa pembangunan ekonomi bukan semata-mata proses ekonomi, tetapi suatu penjelmaan pula dari proses perubahan politik, sosial, dan budaya yang meliputi bangsa, di dalam kebulatannya. Pembangunan Nasional merupakan cerminan kehendak terus-menerus meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat Indonesia secara adil dan merata, serta mengembangkan kehidupan masyarakat dan penyelenggaraan negara yang maju dan demokratis berdasarkan Pancasila.

Oleh karena itu, keberhasilan pembangunan di bidang ekonomi tidak terlepas dari keberhasilan pembangunan di bidang politik, mekanisme dan kelembagaan politik berdasarkan UUD 1945 telah berjalan, pelaksanaan pemilu secara teratur sejak Orde Baru hingga era reformasi menunjukkan capaian pembangunan politik.

Pembangunan di berbagai bidang selama ini memberikan kepercayaan kepada bangsa Indonesia bahwa upaya

pembangunan telah ditempuh, seperti yang diamanatkan oleh Pancasila dan UUD 1945. Keberhasilan akan terus berlanjut dan ditingkatkan secara berkelanjutan (*sustainability*).

Pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah dituangkan dalam mekanisme proyek sesuai ketentuan sebagai penjabaran program. Seluruhnya berada dalam rangkaian hubungan konkret dan akuntabel antara proyek dengan tujuan dan sasaran program serta dengan proyek-proyek lain yang berada di dalam program yang sama.

Proyek dapat dilakukan sendiri oleh badan pemerintah, baik oleh pemilik proyek maupun badan pemerintah lain, di tingkat pusat maupun daerah. Proyek dapat pula dilaksanakan oleh badan lain di luar pemerintah,

Aspek yang harus tampak pada satu proyek:

1. Tujuannya (*objective*),
2. Sasaran yang akan dicapai (*target*),
3. Cara mengukur keberhasilannya (*performance evaluation*),
4. Jangka waktu pelaksanaannya,
5. Tempat pelaksanaannya
6. Cara melaksanakan,
7. Kebijakan untuk menjamin proyek itu dapat dilaksanakan,
8. Biaya serta tenaga yang diperlukan, dan badan yang akan melaksanakannya.

Apabila proyek itu merupakan bagian dari kegiatan yang lebih besar, biasanya disebut program, harus jelas keterkaitan proyek dengan tujuan dan sasaran program, serta dengan proyek-proyek lain yang berada dalam program yang sama.

Kaitannya dengan pelaksanaan pembangunan oleh pemerintah seperti dijelaskan di atas, adalah tugas manajemen pembangunan untuk menjamin bahwa proyek-proyek pembangunan yang secara fisik dilaksanakan atau dibiayai oleh anggaran pemerintah, berjalan seperti yang dikehendaki

dan mencapai sasaran seperti yang direncanakan, dengan cara yang seefisien mungkin.

Hal-hal yang perlu mendapat perhatian dalam pelaksanaan pembangunan, antara lain:

a. Koordinasi

Dengan koordinasi diupayakan agar pembangunan yang dilaksanakan dalam berbagai sektor dan oleh berbagai badan serta di berbagai daerah berjalan sesuai dan menghasilkan sinergi.

Pada dasarnya kecenderungan divergensi dalam organisasi yang terpisah, karena itu diperlukan koordinasi sebagai alternatif terhadap sentralisasi. Manajemen pembangunan bertugas untuk menjamin bahwa segala usaha pembangunan berjalan dalam arah yang sesuai dan menuju pada pencapaian sasaran.

Koordinasi dengan demikian merupakan upaya untuk menghasilkan pembangunan yang efisien dalam pemanfaatan sumber daya untuk menjamin tercapainya tujuan dan sasaran secara optimal.

b. Pemantauan dan Evaluasi

Pemantauan dilakukan untuk mengetahui seberapa jauh pembangunan telah dilaksanakan dan bagaimana hasilnya diukur dengan sasaran yang ingin dicapai. Atas dasar hasil evaluasi dapat diambil langkah-langkah agar pelaksanaan pembangunan selanjutnya menunjang dan tidak merugikan upaya pembangunan secara keseluruhan.

Pemantauan diperlukan pula agar pelaksanaan pembangunan yang bergeser dari rencana dapat diketahui secara dini dan diambil langkah-langkah yang sesuai. Pelaksanaan pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana dapat disebabkan oleh beberapa factor, antara lain dari segi perencanaan. Terdapat hambatan yang tidak diketahui atau luput diperhitungkan pada

waktu perencanaan; atau tidak dapat diantisipasi atau diprediksi pada tahap perencanaan sehingga pada tahap realisasi baru kemudian disadari; atau bahkan memang dari segi perencanaan yang keliru, lemah dalam perhitungan atau disertai studi kelayakan (*feasibility study*).

Oleh karena itu, menjadi tugas manajemen pembangunan untuk memantau dan mengevaluasi pelaksanaan pembangunan, serta mengambil langkah-langkah apabila dari hasil pemantauan diperlukan pemecahan masalah atau perubahan (*revisi*).

Dalam rangka evaluasi dikenal adanya evaluasi kinerja (*performance evaluation*) yang memberikan informasi tidak hanya menyangkut input dan output tetapi lebih jauh lagi menyangkut hasil (*result*) dan manfaat (*benefit*), termasuk pula dampaknya. Evaluasi kinerja pembangunan dapat dilaksanakan pada setiap tahap.

Evaluasi kinerja tidak begitu menekankan pada proses seperti audit, yang menekankan pada compliance terhadap *rules and regulations*. Dalam melaksanakan studi evaluasi kinerja informasi indikator kinerja yang sudah ada akan menjadi bahan dasar dalam melakukan evaluasi maupun pengembangan indikator kinerja selanjutnya.

c. Pengawasan

Pengawasan atau pemantauan pembangunan pada dasarnya berarti mengikuti perkembangan pelaksanaan pembangunan agar senantiasa sesuai dengan rencana. Pengawasan berimplikasi pada bertanggung-jawaban (*accountability*) dan pencegahan terjadinya penyimpangan mengingat pelaksana pembangunan melibatkan manusia dengan beragam perilakunya.

Unsur penting lainnya sehingga pengawasan penting artinya bagi pelaksanaan pembangunan, yaitu karena

kemampuan keuangan Negara yang relative terbatas sehingga penggunaan dana dilakukan secara efisien dan efektif serta tepat sasaran. Pengawasan juga berarti mengarahkan dan mengkoordinasikan antar kegiatan dalam pelaksanaan proyek-proyek agar pemborosan dan penyelewengan dapat dicegah. Pengawasan bukanlah suatu tujuan, melainkan suatu cara mencapai tujuan.

Dikatakan bahwa dalam pengawasan terdapat unsur membimbing dan mendidik terhadap pelaksana pembangunan untuk meningkatkan kemampuan dan profesionalismenya.

Johnson, Kast, dan Rosenzweig (1973) membagi sistem pengawasan ke dalam bentuk : Pengawasan organisasional, yaitu suatu sistem pengawasan umum yang menilai kinerja keseluruhan dari suatu kegiatan di dalam organisasi. Pengawasan yang lain adalah pengawasn operasional, yaitu sistem pengawasan yang digunakan untuk mengukur kinerja harian suatu kegiatan dan memberikan langkah-langkah koreksi langsung (*immediate corrective actions*).

Suatu pengawasan dikatakan efektif apabila didukung oleh sistem informasi yang bekerja efektif, dan menghasilkan informasi akurat. Dengan demikian benarlah apayang senantiasa dikemukakan oleh pemerhati pembangunan bahwa kebutuhan informasi menjadi sangat penting artinya untuk menilai situasi dan kondisi yang melingkupi suatu isu dan mengevaluasi alternatif langkah-langkah selanjutnya.

d. Sistem Informasi dalam Manajemen Pembangunan

Sistem informasi merupakan suatu kesatuan tatanan yang terdiri dari organisasi, manajemen/prosedur, teknologi, himpunan data, dan sumber daya manusia yang bertugas menghasilkan dan menyampaikan

informasi secara cepat, tepat, lengkap dan akurat untuk mendukung berbagai fungsi manajemen dalam mewujudkan sasaran yang dikehendaki.

Dinyatakan bahwa keberadaan sistem informasi yang andal menjadi kebutuhan mutlak dalam mendukung upaya pembangunan, dan berperan dalam strategi penyelenggaraan pembangunan, yaitu karena sistem informasi menjadi vital dalam pelaksanaan pembangunan. Tanpa sistem informasi yang andal akan menyebabkan: Kesulitan dalam penyusunan rencana yang efektif dan terpadu; Kesulitan dalam hal pelaksanaan tugas pengendalian pembangunan.

Penyusunan rencana yang tepat hanya dapat dilakukan bilamana didukung oleh informasi yang akurat; Memudahkan penentuan prioritas, serta mencegah duplikasi atau tumpang tindih kebijakan; Pengendalian pelaksanaan pembangunan, termasuk pengawasan atau pemantauan dan pemeriksaan, pelaporan serta tindak lanjutnya harus didukung oleh sistem informasi. Memberikan signal apakah kegiatan yang sedang dilaksanakan sesuai dengan tujuan/sasaran yang telah direncanakan, atau memberikan *earlywarning* untuk mencegah terjadinya penyimpangan.

Dalam penerapan manajemen modern antara lain diisyaratkan pemanfaatan sistem informasi dan teknologi informasi sebagai perangkat pendukung dalam pengumpulan, pengolahan data, dan penyajian informasi. Teknologi informasi termasuk perangkat komputer, jaringan komunikasi secara *on-line*, teknologi *citra image* untuk aplikasi berbasis grafis, dan lain-lain.

Revolusi informasi akan berdampak luas pada semua bidang, baik politik, ekonomi, maupun sosial, termasuk administrasi negara dan administrasi pembangunan.

Selanjutnya, sebagaimana diketahui, kegiatan-kegiatan

pembangunan diorganisa--sikan dalam sektor, subsektor, dan program. Program pada dasarnya adalah kumpulan kegiatan yang dapat dihimpun dalam suatu kelompok yang sama secara sendiri-sendiri atau bersama-sama untuk mencapai tujuan dan sasaran yang sama.

Dalam sistem APBN, prosedur administrasi yang harus dilalui oleh sebuah proyek sejak tahap penyiapan sampai pelaksanaan adalah sebagai berikut :

- a. Penyusunan dan pengajuan daftar usulan proyek oleh instansi pemerintah dan pengusul sesuai dengan fungsi, tugas, dan tanggungjawabnya.
- b. Penilaian daftar usulan proyek di Bappenas.
- c. Penyediaan anggaran tahunan bagi proyek yang disetujui di dalam dokumen anggaran.
- d. Pelaksanaan proyek sesuai dengan ketentuan yang berlaku oleh instansi pusat maupun daerah yang bertanggungjawab atas proyek tersebut.
- e. Pemantauan pelaksanaan proyek-proyek pembangunan dikembangkan sebagai bagian dari sistem perencanaan dan pengendalian yang secara fungsional dilaksanakan oleh departemen/. lembaga sesuai sektor/subsektor yang menjadi tanggungjawabnya, berdasarkan mekanisme dan mengikuti format yang telah ditentukan.

e. Sistem Pemantauan dan Evaluasi Kinerja

Sistem pemantauan dan evaluasi kinerja mempunyai peranan penting dalam menyediakan informasi mengenai perkembangan pelaksanaan proyek, baik dalam pengendalian pelaksanaan proyek maupun dalam perencanaan berikutnya. Oleh karena itu, pemantauan dan evaluasi kinerja proyek pembangunan merupakan salah satu tugas pokok yang perlu dipraktikkan dalam perencanaan dan manajemen pembangunan.

Dalam sistem pemantauan pelaksanaan proyek-proyek

pembangunan yang berlaku dewasa ini, terdapat unsur-unsur sebagai berikut:

- a. Proyek-proyek pembangunan yang dipantau
- b. Pejabat yang menyampaikan laporan
- c. Periode pelaporan
- d. Bentuk-bentuk formulir pelaporan.
- e. Mekanisme pelaporan.

f. Sistem Evaluasi Kinerja

Evaluasi kinerja merupakan salah satu kegiatan perencanaan dan manajemen pembangunan yang tidak kalah penting dibanding kegiatan lainnya. Namun, kegiatan ini masih belum banyak dilakukan secara komprehensif, sistematis, mandiri dan melembaga. Evaluasi kinerja terhadap proyek yang sudah selesai dibangun pada proyek yang sudah beberapa tahun berfungsi, pada umumnya baru dilakukan untuk proyek-proyek bantuan luar negeri bersama-sama dengan pihak pemberi bantuan seperti Bank Dunia, Bank Pembangunan Asia, atau pemberi bantuan bilateral, seperti Jepang dan Amerika Serikat.

Dari segi pendekatan, penilaian kinerja proyek pembangunan dilakukan antara lain dengan membandingkan sasaran kinerja dengan realisasi kinerja yang dicapai pada tahap proyek selesai dibangun atau pada tahap proyek telah berfungsi. Perbandingan antara indikator kinerja dan sasaran kinerja yang direncanakan dengan realisasi tersebut akan dapat mengungkapkan tingkat efisiensi dan efektivitas pelaksanaan proyek pembangunan serta tingkat pencapaian sasaran dan tujuan pembangunan.

Untuk mengamankan pelaksanaan pembangunan dalam mencapai sasaran dan tujuannya secara

efisien dan efektif diterapkanlah suatu sistem pengawasan. Hal ini sejalan konsep manajemen di mana kegiatan-kegiatan perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan merupakan bagian dari fungsi manajemen. Ketiganya sangat berhubungan erat, tidak dapat dipisahkan antara satu dengan yang lainnya.

Dari konsep pengawasan yang demikian, lahirlah kelembagaan aparat pengawasan pembangunan yang terdiri atas: aparat pengawasan intern pemerintah, yang disebut juga Aparat Pengawasan Fungsional Pemerintah (APFP), dan Aparat Pengawasan Ekstern Pemerintah (APEP).

Secara garis besar, struktur dan mekanisme pengawasan yang berlaku di Indonesia adalah sebagai berikut:

- a. Inspektur wilayah provinsi/kabupaten/kota merupakan aparat pengawasan di daerah masing-masing yang mengawasi kegiatan sejauh wewenang pengawasannya dan menyampaikan hasil-hasilnya kepada instansi yang lebih tinggi.
- b. Inspektur jenderal departemen melaksanakan pengawasan sesuai dengan ruang lingkup wewenangnya dan melaporkan hasilnya kepada menteri dan departemen yang bersangkutan.
- c. BPKP melakukan koordinasi teknis pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan di pusat dan daerah.
- d. Menteri menerima laporan Irjen Departemen untuk pertimbangan kebijaksanaan lebih lanjut serta sebagai bahan konsultatif bagi persidangan antar menteri.
- e. Menteri Eku dan Wasbang mengkoordinasikan para menteri/pimpinan LNPD sepanjang menyangkut bidang pengawasan.

- f. Wakil presiden mendapat tugas khusus Presiden untuk mengkoordinasikan seluruh aparat pengawasan pemerintah dan kegiatannya.
- g. Presiden melakukan pembinaan pengawasan yang dilakukan aparat pengawas, yang dalam pelaksanaannya dibantu oleh Irjenbang selaku staf pembantu Presiden.
- h. BPK mempunyai tugas memeriksa tanggungjawab pemerintah tentang keuangan dan kekayaan Negara serta semua pelaksanaan APBN, APBD, dan anggaran BUMN/BUMD berdasarkan ketentuan UU, dan berkewajiban untuk memberitahukan hasil pemeriksaannya kepada DPR.
- i. DPR sebagai lembaga perwakilan melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan.
- j. Mahkamah Agung melakukan pengawasan atas jalannya peradilan untuk diambil tindakan perbaikan/penertiban.

Di dalam pengawasan pembangunan dikenal pula istilah Pengawasan melekat, yaitu pengawasan yang secara struktural melekat pada setiap dan seluruh hirarki jabatan pimpinan organisasi dan merupakan fungsi internnya. Selain itu, dikenal pula pengawasan masyarakat, yaitu merupakan bentuk partisipasi masyarakat atas penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan. Partisipasi masyarakat tersebut bukan tampil dengan sendirinya, tetapi harus didahului oleh terbentuk sikap peduli dan motivasi.

Tindak lanjut pengawasan terdiri atas: Tindak lanjut bersifat preventif, berupa penyempurnaan unsur aparatur di bidang kelembagaan, ketatalaksanaan, dan kepegawaian; dan tindak lanjut bersifat represif, berupa penindakan terhadap perbuatan korupsi, penyalahgunaan wewenang, kebocoran, dan pemborosan serta penyelewengan lainnya. <http://nardilbs.blogspot.co.id>

1. Dinamika Pembangunan

Dijelaskan bahwa melaksanakan tugas pembangunan berarti adanya upaya secara bersama-sama antara pemerintah dan masyarakatnya untuk meningkatkan taraf hidup bangsa dengan mengerahkan seluruh kemampuan yang dimiliki.

Pembangunan nasional pada hakikatnya adalah pembangunan manusia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia, bergerak melakukan perubahan secara terus-menerus dan bertahap ke arah kemajuan dan perbaikan seluruh aspek kehidupan bernegara.

Upaya yang dilakukan oleh pemerintah dan masyarakat Indonesia sudah barang tentu tidak akan berjalan dengan baik dan mencapai tujuan atau sasaran yang telah ditargetkan tanpa dibarengi oleh perumusan kebijaksanaan dan strategi pembangunan nasional yang jelas.

Dalam pembahasan aspek dan gerak dinamika pembangunan nasional terdapat lima aspek komponen yang merupakan tujuan akhir pembangunan nasional bangsa Indonesia, antara lain:

- a. Kemakmuran di bidang material; diartikan sebagai kecukupan dalam kebutuhan fisik yang terutama terwujud dalam bentuk tersedianya sandang, pangan dan papan.
- b. Kesejahteraan mental; dikaitkan dengan tersedianya kesempatan untuk meningkatkan pendidikan dalam rangka penambahan pengetahuan dan ketrampilan.
- c. Kesejahteraan fisik dan rohani; berkaitan erat dengan keamanan dari berbagai jenis gangguan, baik yang menyangkut nyawa maupun harta benda kita. Sedangkan kerohanian berkaitan dengan kebebasan menganut suatu ajaran agama tertentu berdasarkan keyakinan seseorang serta melakukan ibadatnya menurut ajaran agama yang dipeluknya.
- d. Kebahagiaan; tidak semata-mata dalam wujud

kebendaan melainkan pengakuan terhormat atas tingginya harkat dan martabat manusia itu.

- e. Masyarakat bangsa yang berkeadilan sosial; memberikan keadilan yang sama terhadap semua orang, bukan berdasarkan kemakmuran material seseorang.

2. Pola Dasar dan Prinsip Penyelenggaraan Pembangunan

Pola dasar pembangunan nasional menggariskan apa yang menjadi tujuan pembangunan nasional yang pelaksanaannya dilakukan secara berencana, menyeluruh, terpadu, terarah, bertahap dan berkelanjutan untuk meningkatkan kemampuan nasional dalam rangka mewujudkan kehidupan yang sejajar dan sederajat dengan bangsa lain.

Terdapat sembilan asas yang memberi arah pelaksanaan pembangunan nasional, kesembilan asas tersebut adalah:

- a. Asas keimanan dan ketaqwaan, bahwa segala usaha dan kegiatan pembangunan nasional dijiwai, digerakkan dan dikenadalkan oleh keimanan dan ketaqwaan terhadap Tuhan YME sebagai nilai luhur yang menjadi landasan spiritual, moral, dan etika dalam rangka pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila.
- b. Asas manfaat, bahwa segala usaha dan kegiatan pembangunan nasional memberikan manfaat bagi kemanusiaan, kesejahteraan rakyat dan pengembangan pribadi warga Negara serta mengutamakan kelestarian nilai-nilai luhur budaya bangsa.
- c. Asas demokrasi Pancasila, bahwa untuk mencapai tujuan pembangunan nasional dilakukan dengan semangat kekeluargaan yang bercirikan kebersamaan, gotong royong, persatuan dan kesatuan melalui musyawarah untuk mencapai mufakat.
- d. Asas adil dan merata, bahwa pembangunan nasional dilakukan atas usaha bersama harus merata di semua

lapisan masyarakat dan di seluruh wilayah tanah air dimana setiap warga Negara berhak memperoleh kesempatan berperan dan menikmati hasilnya secara adil sesuai dengan nilai-nilai kemanusiaan.

- e. Asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan dalam kehidupan, bahwa dalam pembangunan nasional harus ada keseimbangan antara berbagai kepentingan, yaitu keseimbangan keserasian dan keselarasan antara kepentingan dunia dan akhirat, material dan spiritual jiwa raga, individu, masyarakat dan Negara, pusat dan daerah serta antardaerah, kepentingan kehidupan darat, laut dan udara serta kepentingan nasional dan internasional.
- f. Asas hukum, bahwa setiap warga Negara dan penyelenggara Negara harus taat pada hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran, serta Negara diwajibkan untuk menegakkan dan menjamin kepastian hukum.
- g. Asas kemandirian, bahwa pembangunan nasional berlandaskan pada kepercayaan akan kemampuan dan kekuatan sendiri, serta bersendikan kepada kepribadian bangsa.
- h. Asas kejuangan, bahwa penyelenggara Negara dan masyarakat harus memiliki mental, tekad, jiwa dan semngat pengabdian serta ketaatan dan disiplin yang tinggi dengan lebih mengutamakan kepentingan bangsa dan Negara di atas kepentingan pribadi atau golongan.
- i. Asas ilmu pengetahuan dan teknologi, bahwa dalam penyelenggaraan pembangunan nasional perlu menerapkan nilai-nilai ilmu pengetahuan dan teknologi.

Pelaksanaan pembangunan nasional dilakukan dengan berpegang pada prinsip yang dijadikan pedoman dalam penyelenggaraannya, antara lain:

- a. Kesemestaan, bahwa pembangunan nasional bersifat komprehensif, artinya menyatukan seluruh aspek kehidupan dan penghidupan bangsa Indonesia.

- b. Partisipasi rakyat, betapapun kulifiednya para aparat penyelenggara Negara dan matangnya program-program pembangunan yang dicanangkan; tidak akan membawa hasil yang optimal tanpa didukung oleh partisipasi rakyat;
- c. Keseimbangan, mengandung makna bahwa pembangunan nasioanl harus seimbang.
- d. Kontinuitas, cita-cita akhir bangsa Indonesia tidak akan tercapai dalam kurun waktu satu generasi. Hal ini berarti bahwa usaha mewujudkannya harus diperjuangkan secara terus-menerus.
- e. Kemandirian, pelaksanaan pembangunan nasional harus berlandaskan pada kepercayaan akan kemampuan dan kekuatan sendiri yang bersendikan pada kepribadian bangsa.
- f. Skala prioritas, pelaksanaan pembangunan dibatasi oleh berbagai keterbatasan, sehingga tidak mungkin semua bidang atau masalah dilaksanakan atau ditangani dalam waktu bersamaan.
- g. Pemerataan disertai pertumbuhan, hasil-hasil pembangunan yang telah dicapai harus dapat dinikmati secara merata oleh seluruh bangsa Indonesia.

Pembangunan di berbagai sektor telah dilaksanakan secara terus-menerus, makin meningkat meluas, mendalam, dan makin merata dalam kerangka trilogi pembangunan. Pelaksanaan pembangunan pada setiap sektor telah berhasil mengatasi masalah mendasar dan telah memberikan hasil yang berupa peningkatan taraf hidup dan kesejahteraan serta membangun landasan yang kuat untuk repelita-repelita selanjutnya.

3. Kunci Keberhasilan Pembangunan di Indonesia

Suksesnya pelaksanaan pembangunan nasional didukung oleh beberapa faktor yaitu:

- a. Kemerdekaan dan kedaulatan bangsa, bahwa untuk terselenggaranya pembangunan ekonomi bangsa Indonesia, modal yang dipandang sangat penting adalah modal yang mencerminkan harga diri dan martabat bangsa yang merupakan motivasi kuat untuk bertekad memperbaiki nasib dengan mengandalkan kekuatan sendiri.
- b. Posisi geografik negara, bahwa faktor geografis menjadi penting karena di dalamnya termasuk: Tersedianya sumber daya alam tertentu; Skala prioritas pembangunan ekonomi yang harus dipertimbangkan; Jenis masalah yang diperhitungkan; Akses kepada sumber ekonomi yang dibutuhkan, tetapi berada di luar batas wilayah negara kita. Ada beberapa implikasi atas posisi geografis Indonesia yang perlu dikemukakan :a. Penduduk, yakni jumlah penduduk yang besar merupakan keunggulan yang luar biasa menguntungkan bagi bangsa Indonesia. Bila potensi ini dapat didayagunakan dan ditingkatkan terutama kualitas fisik dan mental intelektualnya, maka selain merupakan sumber tenaga kerja yang besar serta menjadi konsumen bagi pasaran industri nasional, juga dapat menjadi modal utama Indonesia dalam menghadapi persaingan global di dunia internasional; b. Kekayaan alam, yakni keberhasilan pembangunan ekonomi yang telah dicapai oleh Indonesia selama ini tidak terlepas dari dukungan sumber daya alam yang dimiliki, yang menjadi modal dasar pembangunan ekonomi nasional.
- c. Faktor rohaniah, mental dan ketakwa terhadap Tuhan YME, yakni kekuatan utama yang menjadi sumber inspirasi, faktor penting menjadi moralitas pendukung terlaksananya pembangunan ekonomi.
- d. Globalisasi ekonomi, yakni tata pergaulan dunia yang melahirkan globalisasi di berbagai bidang terutama di bidang informasi dan ekonomi memberikan peluang untuk mengenali dan memanfaatkan budaya ekonomi

bangsa lain dan membuka jalan masuk keluarnya produk dalam dan luar negeri yang akan bersaing dalam pasar internasional.

- e. Kepercayaan kreditur luar negeri, yakni keberhasilan pembangunan ekonomi bangsa Indonesia dapat menambah kepercayaan kreditur luar negeri yakni situasi politik nasional yang stabil merupakan kesadaran bahwa dalam keadaan situasi politik yang stabil pembangunan di segala bidang bisa diselenggarakan.

4. Faktor Penghambat Pembangunan Nasional

Pelaksanaan pembangunan nasional tidak berjalan mulus seperti yang dikehendaki, pelaksanaannya banyak dihadapkan pada berbagai masalah yang merupakan penghambat pembangunan nasional. Faktor-faktor penghambat tersebut adalah:

- a. Gejolak sara; adanya perbedaan suku, ras dan agama, dapat dimanfaatkan oleh kelompok tertentu untuk menimbulkan gejolak sara yang dapat mengancam persatuan dan kesatuan Indonesia.
- b. Produktivitas penduduk yang rendah; masih tertinggalnya Indonesia di bidang produktivitas yang masih rendah serta tingkat pertumbuhan penduduk masih cukup tinggi membuat sumber daya manusia Indonesia saat ini lebih cenderung menjadi beban yang menghambat laju pertumbuhan Indonesia.
- c. Kesenjangan social; kesenjangan pemerataan pendapatan, kesempatan kerja (pengangguran), pelayanan kesehatan, kesenjangan pembangunan antar daerah dapat menyebabkan kecemburuan social.
- d. Kekurangan modal dan teknologi,
- e. Persaingan dan proteksi negara lain di bidang perdagangan; persaingan semakin ketat terhadap komoditas ekspor serta tindakan proteksi Negara lain

- merupakan hambatan pengembangan ekspor Indonesia.
- f. Tingkat pendidikan bangsa Indonesia; tingkat pendidikan bangsa Indonesia kebanyakan masih rendah serta masih banyak ditemui penduduk yang buta aksara.

KINERJA KEUANGAN

Kieso dkk (2002:3) menjelaskan bahwa laporan keuangan merupakan sarana pengomunikasi informasi keuangan utama kepada pihak – pihak di luar korporasi. Laporan ini melampirkan sejarah perusahaan yang di kuantitatifkan dalam nilai moneter.

Laporan Keuangan merupakan bagian dari proses pelaporan keuangan . Laporan keuangan yang lengkap biasanya meliputi neraca , laporan laba rugi, laporan perubahan posisi keuangan yang dapat disajikan dalam berbagai cara misalnya laporan arus kas , atau laporan arus dana, catatan dan laporan lian serta materi penjelasan yang merupakan bagian integral dari laporan keuangan.

Mardiasmo (2002:162) tujuan umum laporan bagi organisasi pemerintah adalah :

1. Untuk memberikan informasi yang digunakan dalam pembuatan keputusan ekonomi , social dan politik serta berbagai bukti pertanggungjawaban (accountability) dan pengelolaan (stewardship).
2. Untuk memberikan informasi yang digunakan untuk mengevaluasi kinerja manajerial dan organisasional.

Secara spesifik, tujuan pelaporan keuangan pemerintah adalah untuk menyajikan informasi yang berguna untuk pengambilan keputusan dan untuk menunjukkan akuntabilitas entitas pelaporan sumber daya yang dipercayakan kepadanya, dengan :

1. Menyediakan informasi mengenai posisi sumber daya ekonomi kewajiban dan ekuitas dan pemerintah.
2. Menyediakan informasi mengenai perubahan posisi sumber daya ekonomi, kewajiban, dan ekuitas dana pemerintah.
3. Menyediakan informasi mengenai sumber, alokasi dan penggunaan sumber daya ekonomi.

4. Menyediakan informasi mengenai ketaatan realisasi terhadap anggarannya.
5. Menyediakan informasi mengenai cara entitas pelaporan mendanai aktivitasnya dan memenuhi kebutuhan kasnya.
6. Menyediakan informasi mengenai potensi pemerintah untuk membiayai penyelenggaraan kegiatan pemerintah.
7. Menyediakan informasi yang berguna untuk mengevaluasi kemampuan entitas pelaporan dalam mendanai aktivitasnya.

Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 2005 tentang standar Akuntansi Pemerintah, Komponen – komponen yang terdapat dalam suatu laporan keuangan pokok adalah :

1. Laporan Realisasi Anggaran mengungkapkan kegiatan keuangan pemerintah pusat / daerah yang menunjukkan ketaatan terhadap APBN / APBD . Laporan Realisasi Anggaran menyajikan ikhtisar sumber aplikasi dan penggunaan sumber daya ekonomi yang dikelola oleh pemerintah pusat/daerah dalam satu periode pelaporan. Dalam Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah disebutkan unsur yang dicakup dalam Realisasi Anggaran terdiri dari :
 - a. Pendapatan adalah semua penerimaan kas daerah yang menambahkan ekuitas dana dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan yang menjadi hak Pemda dan tidak perlu dibayar kembali oleh Pemda.
 - b. Belanja adalah semua pengeluaran kas daerah yang mengurangi ekuitas dana dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan dan tidak akan diperoleh kembali pembayarannya oleh Pemda.
 - c. Pembiayaan adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan / atau pengeluaran yang akan

diterima kembali baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun – tahun anggaran berikutnya yang dalam penganggaran Pemda terutama dimaksudkan untuk menutupi defisit atau memanfaatkan surplus anggaran.

2. Neraca menggambarkan posisi keuangan suatu entitas pelaporan mengenai asset, kewajiban dan ekuitas dan pada tanggal tertentu. Masing – masing unsur didefinisikan sebagai berikut :
 - a. Aset adalah sumber daya ekonomi yang dikuasai dan / atau dimiliki oleh Pemda sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan dari mana manfaat ekonomi dan / atau social di masa depan diharapkan dapat diperoleh.
 - b. Kewajiban adalah utang yang timbul dari peristiwa masa lalu yang penyelesaiannya mengakibatkan aliran keluar sumber daya ekonomi pemberdayaan daerah.
 - c. Ekuitas dana adalah kekayaan bersih Pemda yang merupakan selisih antara asset dan kewajiban Pemda.
3. Catatan atas laporan keuangan meliputi penjelasan atau daftar terinci atau analisis atau nilai suatu pos yang disajikan dalam Laporan Realisasi Anggaran, Neraca dan Laporan Arus Kas. Catatan atas Laporan keuangan juga mencakup informasi tentang kebijakan akuntansi yang dipergunakan oleh entitas pelaporan dan informasi lain yang diharuskan dan dianjurkan untuk diungkapkan di dalam standar akuntansi pemerintahan serta ungkapan – ungkapan yang diperlukan untuk menghasilkan penyajian laporan keuangan secara wajar. Catatan atas laporan keuangan disajikan secara sistematis. Setiap pos dalam laporan Realisasi Anggaran, Neraca dan Laporan Arus kas harus memiliki referensi silang dengan informasi terkait dalam catatan atas laporan keuangan.

Catatan atas Laporan keuangan terdiri dari hal – hal sebagai berikut:

- a. Menyajikan informasi tentang ekonomi makro kebijakan fiscal dan pencapaian target Perda APBD, serta kendala yang dihadapi dalam pencapaian target.
- b. Menyajikan ikhtisar pencapaian kinerja selama tahun pelaporan.
- c. Menyajikan informasi tentang dasar penyusunan laporan keuangan dan kebijakan – kebijakan akuntansi yang dipilih untuk diterapkan atas transaksi – transaksi dan kejadian – kejadian penting lainnya.
- d. Menyediakan informasi tambahan yang diperlukan untuk penyajian yang wajar, yang tidak disajikan dalam lembar muka laporan keuangan.

Defenisi Kinerja

Bastian (2005; 274) memaparkan pengertian kinerja sebagai gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan kegiatan atau program atau kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi, dan visi organisasi yang tertuang dalam perumusan perencanaan strategis (*strategic planning*) suatu organisasi. Secara umum kinerja merupakan prestasi yang dapat dicapai oleh organisasi dalam periode tertentu.

Defenisi Pengukuran Kinerja

Dalam mengukur keberhasilan atau kegagalan suatu organisasi, seluruh aktivitas organisasi tersebut harus dapat dicatat dan diukur. Pengukuran ini tidak hanya dilakukan pada masukan (input) program, tetapi juga pada pengeluaran (output)) dari program tersebut.

Ukuran kinerja dan indicator kinerja merupakan dua istilah yang berbeda. Ukuran kinerja mengacu pada penilaian kinerja secara langsung sedangkan indicator kinerja mengacu pada penilaian secara tidak langsung, yaitu hal – hal yang sifatnya hanya merupakan indikasi – indikasi kinerja.

Aspek Pengukuran Kinerja

Sesuai dengan publikasi Pengukuran Kinerja Instansi Pemerintah oleh Lembaga Administrasi Negara (LAN) Jakarta, maka pengukuran kinerja sangat terkait dengan aspek – aspek yang dijelaskan sebagai berikut :

1. Aspek Finansial : terdiri atas belanja rutin dan belanja pembangunan dari setiap pemerintahan.
2. Aspek kepuasan pelanggan (customer), yaitu bagaimana instansi pemerintah merespon tuntutan masyarakat atas pelayanan yang berkualitas dengan memberikan pelayanan yang prima secara terus – menerus.
3. Aspek Operasi bisnis Internal, ditujukan untuk informasi bisnis internal guna memastikan bahwa kegiatan pemerintah sudah seirama (in- concert) dalam rangka mencapai tujuan dan sasaran organisasi seperti yang tercantum dalam rencana strategis.
4. Aspek kepuasan pegawai, dalam setiap organisasi , pegawai merupakan asset yang harus dikelola dengan baik terutama dalam organisasi yang banyak melakukan inovasi dan peran strategis.
5. Aspek Kepuasan komunitas dan *stakeholders*. Informasi dan pengukuran kinerja harus didesain untuk mengakomodasi kepuasan komunitas dan para pihak –pihak yang berkepentingan (Stakeholders)
6. Aspek Waktu, Ukuran waktu merupakan variabel penting dalam desain pengukuran kinerja untuk kebutuhan perputaran Informasi yang cepat dalam rangka membantu pengambilan keputusan yang cepat dan tepat.

Tujuan Pengukuran Kinerja

Pengukuran kinerja merupakan manajemen pencapaian kinerja. Pengukuran kinerja secara berkelanjutan akan memberikan umpan balik (*feed back*) sehingga upaya

perbaikan secara terus – menerus akan mencapai keberhasilan di masa mendatang.

Pengukuran kinerja merupakan alat manajemen untuk :

1. Memastikan pemahaman para pelaksana dan ukuran yang digunakan untuk pencapaian kinerja.
2. Memastikan tercapainya skema yang disepakati.
3. Memonitor dan mengevaluasi kinerja dan membandingkannya dengan skema kerja serta melakukan tindakan untuk memperbaiki kinerja .
4. Memberikan penghargaan dan hukuman yang obyektif atas kinerja yang dicapai setelah dibandingkan dengan Indikator kinerja yang telah disepakati.
5. Menjadikan alat komunikasi antara bawahan dan pimpinan dalam upaya memperbaiki kinerja Organisasi.
6. Mengidentifikasi apakah kepuasan pelanggan sudah terpenuhi.
7. Membantu memahami proses kegiatan Instansi Pemerintah.
8. Memastikan bahwa pengambilan keputusan dilakukan secara obyektif.
9. Menunjukkan peningkatan yang perlu dilakukan.
10. Mengungkapkan permasalahan yang terjadi.

Analisis Rasio Keuangan

Analisis dari item – item laporan keuangan berperan penting dalam interpretasi data keuangan dan operasi entitas. Karena itu banyak analisis yang memanfaatkan rasio keuangan untuk membantu melakukan kegiatan analisis dan interpretasi laporan keuangan. Penggunaan laporan keuangan sebagai alat analisis dapat membantu pihak pembuat kebijakan untuk membuat kebijakan yang rasional dan sesuai dengan tujuan entitas karena analisis rasio dapat membantu dalam mengidentifikasi beberapa kekuatan dan kelemahan keuangan entitas. Dengan kata lain, rasio keuangan adalah penulisan ulang data akuntansi kedalam bentuk perbandingan dalam rangka mengidentifikasi kekuatan

dan kelemahan keuangan. Analisis keuangan merupakan usaha mengidentifikasi ciri – ciri keuangan berdasarkan laporan keuangan yang tersedia.

Analisis rasio keuangan pada APBD dilakukan dengan membandingkan hasil yang dicapai dari suatu periode dibandingkan dengan periode sebelumnya sehingga dapat diketahui kecenderungan yang terjadi. Adapun pihak – pihak yang berkepentingan dengan rasio keuangan pada APBD antara lain:

1. DPRD sebagai wakil rakyat dari masyarakat.
2. Pihak Eksekutif sebagai landasan dalam menyusun APBD berikutnya.
3. Pemerintah Pusat/ provinsi sebagai bahan masukan dalam pembinaan pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah.
4. Masyarakat dan kreditur sebagai pihak yang akan turut memiliki saham Pemda, bersedia memberi pinjaman ataupun membeli obligasi.

Kegunaan Analisis Rasio Keuangan

Martono dan Agus (2001:240) mengungkapkan bahwa analisis rasio keuangan antara lain berguna dalam ;

1. Pengambilan keputusan Investasi .
2. Keputusan pemberian kredit.
3. Penilaian aliran kas.
4. Penilaian sumber – sumber ekonomi.
5. Melakukan klaim terhadap sumber – sumber dana.
6. Menganalisis perubahan – perubahan yang terjadi terhadap sumber - sumber dana.
7. Menganalisis penggunaan dana.

Berdasarkan sumber analisis, rasio keuangan dapat dibedakan menjadi :

- Perbandingan internal, yaitu membandingkan rasio pada saat ini dengan rasio pada masa lalu dan masa yang akan datang dalam entitas yang sama.

- Perbandingan Eksternal, yaitu membandingkan rasio sebuah entitas dengan entitas – entitas sejenis stau dengan rata – rata entitas pada saat yang sama.

Jenis – Jenis Rasio Keuangan

Halim (2004:150) menyatakan, ada beberapa rasio yang dapat dikembangkan berdasarkan data keuangan yang bersumber dari APBD :

1. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah

Rasio kemandirian menggambarkan ketergantungan daerah terhadap sumber dana ekstern. *Semakin tinggi rasio kemandirian daerah, tingkat ketergantungan terhadap bantuan pihak ekstern (terutama pemerintah pusat dan provinsi) semakin rendah dan sebaliknya.*

Pendapatan Asli Daerah

Rasio Kemandirian ----- (Halim,2004:150)

Bantuan Pusat dan Pinjaman

Rasio ini juga menggambarkan tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah. Semakin tinggi rasio kemandirian, semakin tinggi partisipasi masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi daerah serta menggambarkan tingkat kesejahteraan masyarakat yang semakin tinggi.

2. Rasio Efektifitas dan Efisiensi Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Rasio efektifitas menggambarkan kemampuan pemda dalam merealisasikan PAD yang direncanakan dibandingkan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah. Kemampuan daerah dalam menjalankan tugas dikategorikan efektif apabila rasio yang dicapai minimal sebesar 1 (satu) atau 100 persen. *Semakin tinggi rasio efektivitas menggambarkan kemampuan daerah yang semakin baik.*

Realisasi Penerimaan PAD

Rasio Efektifitas ----- (Halim, 2004:150)

Target Penerimaan PAD

Untuk memperoleh ukuran yang lebih baik, rasio efektifitas perlu dibandingkan dengan rasio efisiensi yang perlu dicapai pemerintah. Rasio Efisiensi menggambarkan perbandingan antara besarnya biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan dengan realisasi pendapatan yang diterima. Kinerja pemerintah daerah dikatakan efisien apabila rasio yang dicapai kurang dari 1 (satu) atau dibawah 100 persen. *Semakin kecil rasio efisiensi menggambarkan kemampuan daerah yang semakin baik.*

Biaya yang dikeluarkan untuk pemungutan PAD

Rasio Efisiensi -----

Realisasi Penerimaan PAD

3. Rasio Pertumbuhan

Rasio pertumbuhan (growth ratio) mengukur seberapa besar kemampuan pemda dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilan yang telah dicapai dari period eke periode berikutnya. Dengan mengetahui pertumbuhan masing – masing komponen sumber pendapatan dan pengeluaran, maka dapat dilakukan evaluasi terhadap potensi – potensi daerah yang perlu mendapat perhatian. *Semakin tinggi persentase pertumbuhan setiap komponen pendapatan dan pengeluaran, maka semakin besar kemampuan Pemda dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilan yang dicapai dari setiap periode.*

PADt1 – PADt0

Pendapatan Asli Daerah (PAD) -----

PADt0

STUDI KASUS

1. Analisis Apbd Kota

Pembangunan ekonomi pada dasarnya adalah upaya untuk memperluas kemampuan dan kebebasan memilih. Terciptanya pembangunan ekonomi sangat tergantung dari peran pemerintah yang antara lain dimanifestasikan lewat pengeluaran pemerintah. Kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan yang dituangkan dalam APBD yang langsung maupun tidak langsung mencerminkan kemampuan daerah dalam membiayai pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan sosial masyarakat. Salah satu alat untuk menganalisis kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya adalah dengan analisis rasio keuangan terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakannya.

Sesuai ketentuan Undang-undang otonomi daerah, kewenangan daerah adalah memiliki tanggung jawab menyelenggarakan berbagai pelayanan kepada masyarakat dengan prinsip keterbukaan, partisipasi dan pertanggungjawaban kepada masyarakat. Studi ini bermaksud untuk mengetahui sejauh mana efektifitas dan efisiensi dalam merealisasikan pendapatan daerah.

Analisis rasio keuangan merupakan salah satu alat yang dapat digunakan untuk menilai kinerja pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangan daerah yang penjabarannya yang terdapat dalam APBD.

Kemandirian khususnya dalam bidang keuangan dalam memenuhi kebutuhan dana untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan, pelayanan pada masyarakat ternyata masih memerlukan sumber-sumber pendapatan agar dapat dikatakan sebagai kota yang benar-benar otonom.

Sebagian besar pendapatan daerah masih diperuntukkan bagi pengeluaran rutin (75,46%), belanja pembangunan maupun untuk pelayanan kepada masyarakat

hanya memperoleh bagian yang relatif kecil (14,54%). Ada kesan seolah-olah APBD hanya untuk membiayai gaji/honor, dan perjalanan dinas pegawai.

Meskipun rasio efisiensi cukup rendah dalam pemungutan PAD, namun rasio tersebut hendaknya dapat ditekan lagi demi penghematan pengeluaran biaya pemungutan sumber-sumber yang menyumbang.

2. Analisis Penyusunan APBD Kota “X” 2012

Salah satu perubahan yang merupakan hasil dari gerakan menentang Orde Baru adalah perubahan terhadap sistem pemerintahan daerah, sistem pemerintahan daerah pasca Orde Baru mengalami perubahan yang lebih memberikan harapan bagi terwujudnya keadilan dan pemerataan bagi masyarakat. Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 dan 25 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah yang telah diganti dengan Undang-undang Nomor 32 dan 33 tahun 2004. Praktis sejak kelahiran undang-undang tersebut merubah wajah pemerintahan daerah di Indonesia.

Dalam sistem pemerintahan yang demokratis, lembaga perwakilan rakyat (DPRD) merupakan unsur yang paling penting disamping unsur-unsur lainnya seperti sistem pemilihan, persamaan di depan hukum, kebebasan mengeluarkan pendapat, kebebasan berserikat dan sebagainya. Setiap sistem demokrasi adalah ide bahwa warga negara seharusnya terlibat dalam hal tertentu di bidang pembuatan keputusan-keputusan politik baik secara langsung maupun melalui wakil pilihan mereka di lembaga perwakilan. Namun demokrasi yang paling umum dimaknakan sebagai tatanan kehidupan di mana warga negara menikmati kebebasan dan hak-hak dasarnya, serta ada jaminan hukum agar warga negara dapat mengekspresikan aspirasinya secara maksimal dan terbuka.

Namun pada kenyataannya, keterlibatan DPRD dalam kegiatan musrenbang sangat jarang terlihat. Keterlibatan

DPRD Kota “X” justru lebih sering terlihat pada proses penentuan prioritas dan plafon anggaran serta proses pembahasan rancangan APBD sampai pada penetapan APBD dilaksanakan. Pada proses ini, anggota DPRD terlihat lebih aktif dalam memanfaatkan fungsi *budgeting*, sehingga hal ini membuat pemerintah kota sebagai pihak yang mengusulkan rancangan peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) menjadi tidak konsisten dengan usulan yang telah disepakati dalam forum musrenbang. Selain itu, tidak jarang usulan yang diajukan oleh pemerintah mengalami perubahan setelah dituangkan dalam Kebijakan Umum APBD (KUA) dan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS). Kondisi inilah yang menjadi salah satu penyebab terjadinya tarik ulur antara Pemerintah Kota “X” dan DPRD-nya, khususnya didalam proses penyusunan APBD Tahun Anggaran 2012.

Keterlambatan dalam pengesahan APBD tentunya menimbulkan dampak negatif terhadap pelaksanaan program pembangunan Pemerintah yang umumnya pendanaan program tersebut berasal dari APBD. Selain itu, keterlambatan pengesahan APBD dapat pula berpengaruh terhadap perekonomian daerah. Hal tersebut terjadi karena ketika APBD terlambat ditetapkan melebihi 31 Desember, maka di masa APBD belum disahkan menyebabkan aliran dana dari sektor pemerintah menjadi terhambat. Tentu saja akan memberikan pengaruh pada aliran uang atau transaksi dan akhirnya perekonomian daerah turut mengalami kelesuan ekonomi. Pada akhirnya dampak yang muncul dari keterlambatan pengesahan APBD tersebut hanya merugikan masyarakat.

3. Analisis Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) Terhadap Kinerja Keuangan

Pengaturan mengenai pemerintahan daerah pada masa Undang-undang No. 5 tahun 1974 dilatarbelakangi oleh prinsip pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada

daerah, serta mengatur pemerintahan daerah berdasarkan asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi. Namun, dalam perjalanannya, nuansa sentralisasi dalam undang-undang ini lebih kuat dibandingkan desentralisasi. Belum adanya kepastian mengenai kewenangan dan perimbangan keuangan kepada pemerintah daerah serta adanya kekuasaan terpusat (sentralisasi), mengindikasikan bahwa tidak ada pemisahan antara peran eksekutif dan legislatif yang mengakibatkan fungsi pengawasan tidak berjalan secara efektif.

Memasuki era reformasi pada pertengahan tahun 1998, timbul tuntutan pelaksanaan otonomi yang lebih luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah terutama pada tingkat kabupaten/kota. Reformasi di Indonesia ini, menurut analisa para pakar, turut mempengaruhi kehidupan pemerintahan negara, misalnya adanya tuntutan *Good Governance* dan adanya kebijakan baru atau penataan penyelenggaraan pemisahan kekuasaan masing masing antara eksekutif, yudikatif, dan legislatif. Demikian halnya dengan hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah di awal reformasi melalui Undang-undang No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Kedua peraturan perundangan tersebut menuntut peran legislatif yang semakin besar dengan kedudukan yang terpisah dari eksekutif, kepala daerah bertanggung jawab kepada DPRD, bukan lagi kepada Presiden, serta adanya kepastian bahwa pelaksanaan pemerintahan dapat ikut diawasi oleh masyarakat melalui DPRD. Reformasi terus berlangsung dan perubahan kembali terjadi dengan diterbitkannya Undang-undang No. 32 Tahun 2004 sebagai pengganti Undang-undang No. 22 Tahun 1999 dan Undang-undang No 33 Tahun 2004 sebagai pengganti Undang-undang No 25 Tahun 1999.

Undang-undang No. 32 Tahun 2004 memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah dalam mengatur semua urusan pemerintahan dan memungkinkan daerah

yang bersangkutan mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat. Kewenangan otonomi yang luas mewajibkan pemerintah daerah untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat secara demokratis, adil, merata, dan berkesinambungan (Halim, 2007).

Demikian pula dengan ditetapkannya Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 mengenai Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan daerah telah menyebabkan perubahan mendasar mengenai pengaturan hubungan pusat dan daerah. Terlepas dari siap atau tidaknya suatu daerah untuk melaksanakan kedua undang-undang tersebut, otonomi daerah diyakini merupakan jalan terbaik dalam rangka mendorong pembangunan daerah karena melalui otonomi daerah kemandirian dalam menjalankan pembangunan dapat dilakukan secara efektif dan efisien (Yuliandriansyah, 2009).

Dengan diberlakukannya kewenangan otonomi daerah, diharapkan semua daerah di Indonesia mampu melaksanakan semua urusan pemerintahan dan pembangunan dengan bertumpu pada Pendapatan Asli daerah (PAD) yang dimilikinya.

Penelitian Dian Batubara mengatakan bahwa semakin besar kontribusi PAD terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), maka akan semakin kecil pula ketergantungan terhadap bantuan pemerintah pusat.

James B. Whittaker (1995) dalam *Government Performance and Result Act, A Mandate for Strategic Planning and Performance Measurement* menyatakan bahwa pengukuran/penilaian kinerja adalah suatu alat manajemen untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas. Akuntabilitas merupakan salah satu unsur pokok dalam perwujudan *good governance*. Pemerintah diminta melaporkan hasil dari program yang telah dilaksanakan agar masyarakat dapat menilai.

Anwar Nasution (Ketua Badan Pemeriksa Keuangan RI - BPK RI) dalam artikel "Antara News", menyatakan bahwa berdasarkan hasil audit BPK, ternyata kinerja Pemda di tanah

air masih jauh dari memuaskan karena belum transparan dan akuntabel.

Dalam rangka pengelolaan keuangan daerah yang transparan, jujur, demokratis, efektif, efisien, dan akuntabel, dilakukanlah analisis rasio keuangan terhadap APBD. Salah satu rasio yang dapat digunakan adalah Rasio Upaya fiskal. Rasio ini membandingkan antara total realisasi PAD terhadap total anggaran PAD sehingga dapat diketahui tingkat kemampuan daerah dalam mencapai target pendapatan daerahnya.

Penelitian sejenis sebelumnya telah dilakukan oleh Dian Nofriana Batubara tahun 2009. Dian Nofriana Batubara telah meneliti tentang “Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) Terhadap Kinerja Keuangan pada Pemerintah Kabupaten dan Kota di Propinsi Sumatera Utara.” Penelitian ini menyimpulkan bahwa secara simultan Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah kabupaten dan kota di Propinsi Sumatera Utara. Sementara secara parsial hanya pajak daerah, retribusi daerah, dan lain-lain pendapatan asli daerah saja yang berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah kabupaten dan kota di Propinsi Sumatera Utara, sedangkan hasil kekayaan daerah yang dipisahkan tidak berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah kabupaten dan kota di propinsi Sumatera Utara.

Hal tersebut senada dengan penelitian Asha florida (2007) yang mengindikasikan bahwa Pendapatan Asli daerah memiliki pengaruh yang signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah Kabupaten dan Kota di Sumatera Utara, yaitu sebesar 68%. Namun, secara parsial hanya pajak daerah dan retribusi daerah yang secara signifikan berpengaruh, sedangkan dua variable lainnya tidak dominan berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah Kabupaten dan Kota di Sumatera Utara.

Dengan menggunakan rasio upaya fiskal dalam menghitung kinerja keuangan daerah, sumber meneliti

seberapa besar pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap kinerja keuangan pemerintah Kabupaten dan Kota di Sumatera Selatan, serta komponen-komponen Pendapatan Asli Daerah apa saja yang secara dominan mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah Kabupaten dan Kota di provinsi Sumatera Selatan periode 2005 – 2009. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana Pendapatan Asli Daerah (PAD) secara simultan dan parsial berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan. Adapun batasan dari objek penelitian ini adalah: (1) Rasio yang digunakan dalam pengukuran kinerja keuangan adalah rasio upaya fiskal; (2) Objek penelitian adalah Kabupaten dan Kota yang ada di Provinsi Sumatera Selatan dari tahun 2005-2009.

4. Analisis Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten“XX” 2015

1. Analisis Pendapatan

Salah satu sumber pendapatan daerah adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD). PAD merupakan salah satu elemen penting dari kemandirian suatu daerah. Daerah dengan PAD yang baik tidak akan banyak bergantung pada pusat dalam APBD-nya. Oleh karenanya daerah harus mampu menggali PAD dengan baik dan berkeadilan. Berkeadilan artinya, dalam menggali PAD pemerintah jangan sampai membentarkan masyarakat lebih-lebih dari golongan ekonomi miskin.

Komposisi PAD terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Jika kita bandingkan pendapatan di sektor pajak, retribusi, dan pengelolaan kekayaan daerah terlihat bahwa pajak dan retribusi menyumbangkan pendapatan lebih besar daripada pengelolaan kekayaan daerah. Seharusnya komposisi dari ketiga elemen ini dapat memberikan pemasukan yang tidak *jomplang*.

Kita harus ingat bahwa “XX” merupakan salah satu

kabupaten dengan Sumber Daya Alam yang memadai. Namun, dalam PAD di APBD tahun 2015 oleh sumber mendeskripsikan “kekayaan daerah ini memberikan pemasukan pada pendapatan daerah tidak lebih besar dari pajak dan retribusi”. Dari sektor pajak pemerintah mendapatkan pemasukan sekitar Rp 20 miliar, Rp 19 miliar dari retribusi, dan hanya sekitar Rp 16 miliar dari pengelolaan kekayaan daerah (http://dataprimer.sumenep.go.id/bankdata_sumenep/LAMP-1.pdf, diakses 6 Juli 2015).

Sumber Migas seharusnya memberikan sumbangan yang besar bagi PAD. Ke depan, bagi hasil antara pemerintah daerah, pusat dan pihak swasta pengelola harus diperhatikan oleh pemerintah Kabupaten agar kekayaan daerah dapat dirasakan oleh masyarakat.

Selain itu, penggalan PAD harus pro masyarakat miskin. Pembebanan pajak dan retribusi pada masyarakat harus dilihat betul sarasannya. Jika masyarakat miskin ditanggung pajak dan retribusi yang “tidak masuk akal” demi mengejar PAD yang tinggi hal ini malah akan memperburuk kondisi ekonomi daerah.

Pendapatan Kabupaten juga diterima dari Dana Perimbangan pemerintah pusat. Dana Perimbangan ini berbentuk Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). DAU dan DAK ini bersumber dari APBN.

2. Analisis Belanja

Untuk mengetahui apakah APBD di suatu daerah pro rakyat atau tidak, maka kita dapat menganalisis belanja daerahnya. Belanja daerah terdiri dari belanja langsung dan belanja tidak langsung. Belanja langsung terdiri dari beberapa aspek yaitu Belanja Pegawai, Belanja Modal dan Belanja Barang dan Jasa. Di aspek belanja langsung inilah kita bisa melihat anggaran yang disusun lebih berpihak pada rakyat atau para birokrat.

Seperti disampaikan di awal bahwa pada belanja

langsung terdapat poin belanja modal dan belanja pegawai, dan belanja barang dan jasa. Belanja modal adalah belanja yang diperuntukkan untuk kepentingan publik atau masyarakat luas. Belanja modal ini nantinya akan berupa aset-aset tetap seperti, jalan, jembatan, halte, stasiun, dapat juga berupa gedung pemerintahan meskipun manfaatnya tidak dapat dirasakan langsung oleh masyarakat (Sumber: <https://syukriy.wordpress.com/2013/11/01/belanja-modal-dan-perubahan-apbd/>, diakses pada 6 Juli 2015).

Belanja pegawai adalah belanja yang dikeluarkan oleh APBD untuk kepentingan pegawai atau birokrat pemerintahan. Sedangkan Belanja Barang dan Jasa seperti namanya adalah belanja barang habis pakai yang berbeda dengan belanja modal yang berupa aset tetap.

Setelah kita tahu pengertian belanja modal, belanja pegawai, dan belanja barang dan jasa tentu kita bisa menerka APBD yang pro rakyat atau tidak. Asumsinya, kepentingan rakyat terlihat dari belanja modal sedangkan kepentingan birokrat terlihat pada belanja pegawai dan belanja barang dan jasa yang lebih banyak dimanfaatkan oleh para birokrat pula. Belanja modal tahun 2015 sekitar Rp 335 miliar, belanja barang dan jasa sekitar Rp 325 miliar, dan belanja pegawai sekitar Rp 70 miliar. Jika kita akumulasikan jumlah anggaran belanja modal dan belanja pegawai maka kita akan mendapat angka sekitar Rp 395 miliar jauh lebih besar daripada belanja modal yang hanya sebesar Rp 335 miliar (Sumber: http://dataprimersumenep.go.id/bank_data_sumenep/LAMP-1.pdf, diakses 6 Juli 2015).

STUDI KASUS

1. Kabupaten Bulukumba

Persoalan keuangan daerah merupakan salah satu unsur utama dalam penyelenggaraan otonomi daerah, meskipun diakui bahwa berbagai variabel lain juga mempengaruhi kemampuan keuangan daerah, seperti misalnya variabel sumber daya manusia, organisasi, manajemen, sarana dan prasarana, serta variabel penunjang lainnya. Pentingnya variabel keuangan daerah berkaitan dengan kenyataan bahwa mobilisasi terhadap sumber-sumber daya keuangan daerah dipandang sebagai bagian yang paling krusial dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah.

Dalam menjalankan otonomi daerah, pemerintah daerah dituntut untuk menjalankan roda pemerintahan secara efektif dan efisien, mampu mendorong peran serta masyarakat dalam membangun, serta meningkatkan pemerataan dan keadilan dengan mengembangkan seluruh potensi yang dimiliki oleh masing-masing daerah. Keberhasilan otonomi daerah tidak lepas dari kemampuan dalam bidang keuangan yang merupakan salah satu indikator penting dalam menghadapi otonomi daerah, dimana daerah otonom diharapkan mampu atau mandiri didalam membiayai kegiatan pemerintahan daerahnya dengan tingkat ketergantungan keuangan kepada pemerintah pusat mempunyai proporsi yang lebih kecil.

Kemampuan pemerintah daerah dalam mengelolah keuangannya dapat dicermati pada Anggaran Pendapatan dan

Belanja Daerah (APBD) yang menggambarkan kemampuan daerah dalam membiayai kegiatan tugas pembangunan. Sebagaimana diketahui, bahwa Anggaran Daerah atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan instrumen kebijakan dan penilaian, baik untuk penilaian secara internal maupun keterkaitan dalam mendorong pertumbuhan ekonomi yang selanjutnya mengurangi pengangguran dan menurunkan tingkat kemiskinan.

APBD dapat digunakan sebagai alat untuk menentukan besarnya pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan pencapaian pembangunan, otoritas pengeluaran dimasa-masa yang akan datang, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kinerja, alat untuk memotivasi para pegawai, dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari unit kerja. Kinerja yang terkait dengan anggaran merupakan kinerja keuangan berupa perbandingan antara komponen-komponen yang terdapat pada anggaran.

Secara spesifik, tujuan pelaporan keuangan oleh pemerintah daerah adalah untuk menyajikan informasi yang berguna untuk pengambilan keputusan dan untuk menunjukkan akuntabilitas (pertanggungjawaban) pemerintah daerah atas sumber yang dipercayakan. Pemerintah daerah sebagai pihak yang disertai tugas untuk menjalankan roda pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat, wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan daerahnya untuk dinilai apakah pemerintah daerah berhasil menjalankan tugasnya dengan baik atau tidak. Salah satu alat untuk menganalisis kinerja keuangan pemerintahan daerah dalam mengelola keuangan daerahnya adalah dengan melakukan analisis rasio keuangan terhadap APBD yang telah dilaksanakan.

Analisis rasio keuangan APBD dilakukan dengan membandingkan hasil yang dicapai dari satu periode dengan periode sebelumnya, sehingga dapat diketahui kecenderungan yang terjadi. Dengan analisa ini pemerintah

dapat menilai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan otonomi daerah, mengukur efektifitas dan efisiensi dalam membelanjakan pendapatan daerahnya, mengukur kontribusi masing-masing sumber pendapatan dalam pembentukan pendapatan daerah, dan dapat melihat pertumbuhan atau perkembangan perkembangan perolehan pendapatan dan pengeluaran yang dilakukan selama periode waktu tertentu.

Adapun tujuan yang ingin dicapai sehubungan dengan penelitian ini adalah untuk menganalisis laporan keuangan pemerintah Kabupaten Bulukmba dan mengetahui kinerja dalam mengelola keuangan daerahnya yang dinilai dengan menggunakan rasio keuangan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Laporan Realisasi Anggaran pada tahun anggaran berjalan.

Ringkasan Laporan Realisasi Anggaran Kabupaten Bulukumba Tahun Anggaran 2008-2010

NOMOR	URAIAN	REALISASI 2008	REALISASI 2009	REALISASI 2010
1	Pendapatan			
1.1	Pendapatan Asli Daerah	20.398.764.209	21.418.839.483	17.343.783.489
1.1.1	Pendapatan Pajak Daerah	3.899.805.010	3.730.536.863	3.528.263.511
1.1.2	Pendapatan Retribusi Daerah	8.149.220.402	9.148.255.176	8.166.122.770
1.1.3	Pendapatan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan	335.337.028	610.098.232	557.423.188
1.1.4	Pendapatan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah	8.014.401.768	7.929.949.210	5.091.974.020
1.2	Pendapatan Transfer	486.042.272.291	493.870.168.227	576.001.974.274
1.2.1	Transfer Pemerintah Pusat-Dana Perimbangan	452.169.858.611	471.417.436.551	467.675.344.504

1.2.1.1	Dana Bagi Hasil Pajak	30.157.094.625	29.981.229.697	31.683.133.078
1.2.1.2	Dana Bagi Hasil Bukan Pajak	2.483.499.986	857.145.854	1.847.466.426
1.2.1.3	Dana Alokasi Umum	363.390.164.000	370.482.061.000	383.218.545.000
1.2.1.4	Dana Alokasi Khusus	56.139.100.000	70.097.000.000	50.926.200.000
1.2.2	Transfer Pemerintah Pusat Lainnya	23.195.408.000	11.934.850.000	94.250.498.113
1.2.2.1	Dana Otonomi Khusus	0	0	0
1.2.2.2	Dana Penyesuaian	23.195.408.000	11.934.850.000	94.250.498.113
1.2.3	Transfer Pemerintah Provinsi	10.667.005.680	10.527.881.676	14.075.681.657
1.2.3.1	Pendapatan Bagi Hasil Pajak	10.667.005.680	10.527.881.676	14.075.681.657
1.2.3.2	Pendapatan Bagi Hasil lainnya	0	0	0
1.3	Lain-Lain Pendapatan Yang Sah	12.628.031.198	11.474.445.754	13.503.818.532
1.3.1	Pendapatan Hibah	0	0	0
1.3.2	Pendapatan Dana Darurat	0	0	0
1.3.3	Pendapatan Lainnya	12.628.031.198	11.474.445.754	13.503.818.532
	Jumlah	519.069.067.698	526.763.453.464	606.849.576.296
2	Belanja Daerah			
2.1	Belanja Operasi	389.126.144.860	418.423.506.141	496.282.699.295
2.1.1	Belanja Pegawai	276.692.936.140	310.185.131.325	365.059.030.340
2.1.2	Belanja Barang	80.150.328.501	85.734.232.572	90.087.552.459
2.1.3	Belanja Bunga	536.747.560	0	0
2.1.4	Belanja Subsidi	0	0	0
2.1.5	Belanja Hibah	1.900.000.000	4.750.000.000	23.897.776.116
2.1.6	Belanja Bantuan Sosial	12.137.015.799	3.738.020.813	1.034.970.197
2.1.7	Belanja Bantuan Keuangan	17.709.062.860	14.016.101.431	16.203.370.213
2.2	Belanja Modal	152.911.613.904	120.856.244.770	99.857.780.515
2.2.1	Belanja Tanah	674.630.000	946.677.199	116.320.000
2.2.2	Belanja Peralatan dan Mesin	28.152.378.152	12.416.562.018	9.905.831.435
2.2.3	Belanja Gedung dan Bangunan	32.951.010.548	50.521.674.991	17.407.569.794
2.2.4	Belanja Jalan, Irigasi dan Jaringan	86.164.440.104	56.836.040.062	72.346.398.436

2.2.5	Belanja Aset Tetap Lainnya	4.534.155.100	135.290.500	81.660.850
2.2.6	Belanja Aset Lainnya	0	0	0
2.3	Belanja Tak Terduga	0	892.500	0
2.3.1	Belanja Tak Terduga	0	892.500	0
2.4	Transfer	0	488.486.790	499.083.354
2.4.1	Bagi Hasil Pajak Ke Kabupaten/Kota	0	488.486.790	499.083.354
2.4.2	Bagi Hasil Retribusi Ke Kabupaten/Kota	0	0	0
2.4.3	Bagi Hasil Pendapatan Lainnya Ke Kabupaten/Kota	0	0	0
	Jumlah Belanja + Transfer	542.037.758.764	539.769.130.201	596.639.563.164
	Surplus/(Defisit)	-22.968.691.065	-13.005.676.756	10.210.013.132
3	Pembiayaan Daerah			
3.1	Penerimaan Pembiayaan			
3.1.1	Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Anggaran Sebelumnya(SILPA)	74.517.185.182	40.706.210.386	31.596.631.086
3.1.2	Pencairan Dana Cadangan	0	0	0
3.1.3	Hasil Penjualan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan	0	0	0
3.1.4	Penerimaan Pinjaman Daerah	0	0	0
3.1.3	Penerimaan Kembali Penerimaan Pinjaman Daerah	115.819.001	2.090.229.478	100.616.173
3.1.6	Penerimaan Piutang Daerah	155.470.010	42.083.291	14.368.110
3.1.7	Penerimaan Hutang Belanja	1.116.095.148	3.051.287.215	0
	Jumlah Penerimaan Pembiayaan	75.904.519.341	45.889.810.371	31.711.615
3.2	Pengeluaran Pembiayaan			
3.2.1	Pembentukan Dana Cadangan	0	0	0

3.2.2	Penyertaan Modal (Investasi) Pemerintah Daerah	808.211.189	0	0
3.2.3	Investasi Dana Bergulir	0	0	0
3.2.4	Pembayaran Pokok Hutang	11.421.406.700	1.142.375.148	1.196.616.630
3.2.5	Pemberian Pinjaman Daerah	0	145.127.400	0
3.2.6	Pembayaran Hutang Belanja	0	0	0
	Jumlah Pengeluaran Pembiayaan	12.229.617.889	1.287.502.548	1.196.616.630
	Pembiayaan Netto	63.674.901.451	44.602.307.828	30.514.998.739
	Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Anggaran Berkenaan (SILPA)	40.706.210.386	31.596.631.086	40.725.011.871

Sumber: Laporan Realisasi Anggaran Tahun Anggaran 2008-2010

1. Perhitungan Rasio Keuangan Daerah pada Kabupaten Bulukumba

Pengukuran kinerja adalah proses sistematis dan bersinambungan untuk menilai keberhasilan dan ketidakberhasilan pelaksanaan kegiatan sesuai dengan program, kebijakan, sasaran, dan tujuan yang telah ditetapkan dalam mewujudkan visi, misi, dan strategi instansi pemerintahan. Proses ini dimaksudkan untuk menilai pencapaian setiap indikator kinerja guna memberikan gambaran tentang keberhasilan dan ketidakberhasilan pencapaian tujuan dan sasaran.

Dalam mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah Kabupaten Bulukumba, ada beberapa rasio yang dapat digunakan. Untuk lebih jelasnya akan dipaparkan dalam pembahasan sebagai berikut:

a. Rasio Kemandirian Daerah

Kemandirian keuangan daerah (otonomi fiskal) menunjukkan kemampuan pemerintah daerah membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah. Rasio kemandirian menggambarkan ketergantungan daerah terhadap sumber dana ekstern.

1) Rasio Kemandirian Tahun Anggaran 2008

$$\begin{aligned} \text{Rasio kemandirian} &= \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Pendapatan Transfer Dana+Pinjaman}} \times 100\% \\ &= \frac{20.398.764.209,46}{486.042.272.291,00+0} \times 100\% \\ &= 4,19\% \end{aligned}$$

2) Rasio Kemandirian Tahun Anggaran 2009

$$\begin{aligned} \text{Rasio kemandirian} &= \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Pendapatan Transfer Dana+Pinjaman}} \times 100\% \\ &= \frac{21.418.839.483,39}{493.870.168.227,00+0} \times 100\% \\ &= 4,33\% \end{aligned}$$

3) Rasio Kemandirian Tahun Anggaran Tahun 2010

$$\text{Rasio kemandirian} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Pendapatan Transfer Dana+Pinjaman}} \times 100\%$$

$$= \frac{17.343.783.489,8}{(576.001.974.274,35+0)} \times 100\% \\ = 3,01\%$$

b. Rasio Efektifitas dan Efisiensi

Menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan pendapatan asli daerah yang direncanakan dibanding dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi rill daerah. Kemampuan daerah dalam menjalankan tugas dikategorikan efektif apabila rasio yang dicapai minimal sebesar 1 (satu) atau 100%. Semakin tinggi rasio efektifitas, menggambarkan kemampuan daerah yang semakin baik.

Rasio fektifitas pemerintah Kbpupaten Bulukumba dapat dihitung sebagai berikut:

$$Rasio\ Efektifitas = \frac{\text{Realisasi Penerimaan PAD}}{\text{Target Penerimaan PAD Yang @Ditetapkan Berdasarkan Potensi Rill Daerah}} \times 100\%$$

Untuk memeperoleh ukuran yang lebih baik, rasio efektifitas perlu dibandingkan dengan rasio efesiensi yang dicapai pemerintah. Rasio efisiensi menggambarkan perbandingan antara besarnya biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan dengan realisasi pendapatan yang diterima. Kinerja pemerintah dikatakan efisien apabila rasio yang dicapai kurang dari 1 (satu) atau dibawah 100%. Semakin kecil rasio efisisen menggambarkan kemampuan daerah yang semakin baik.

Rasio efisiensi pemerintah Kabupaten Bulukumba dihitung sebagai berikut:

$$Rasio\ Efisiensi = \frac{\text{Biaya Yang Dikeluarkan Untuk Memungut PAD}}{\text{Realisasi Penerimaan PAD}} \times 100\%$$

**Tabel 5.1 Target dan Realisasi Tahun Penerimaan
Pendapatan Asli Daerah
Tahun Anggaran 2008-2010**

Keterangan	2008	2009	2010
Target Penerimaan PAD	32.797.480.272,00	35.974.314.248,00	52.606.038.817,00
Realisasi Penerimaan PAD	20.398.764.209,46	21.418.839.483,39	17.343.784.489,88
Biaya Pemungutan PAD	435.297.722,00	580.887.744,00	375.522.395,00
Rasio Efektifitas	62,18%	59,53%	32,96%
Rasio Efisiensi	2,13%	2,71%	2,16%

Sumber: Data Diolah

c. Rasio Aktivitas (Rasio Kesperasian)

Rasio ini menggambarkan bagaimana pemerintah daerah memprioritaskan alokasi dananya pada belanja rutin dan belanja pembangunan secara optimal. Semakin tinggi presentase dana yang dialokasikan untuk belanja rutin, bararti presentase belanja investasi (belanja pembangunan) yang digunakan untuk menyediakan sarana prasarana ekonomi masyarakat cenderung semakin kecil. Rasio ini dapat diformulasikan sebagai berikut:

$$\text{Rasio Belanja Rutin Terhadap APBD} = \frac{\text{Total Belanja Operasi}}{\text{Total APBD}} \times 100\%$$

$$\text{Rasio Belanja Pembangunan Terhadap APBD} = \frac{\text{Total Belanja Modal}}{\text{Total APBD}} \times 100\%$$

**Tabel 5.2 Perhitungan Rasio Aktivitas Pemerintahan
Kabupaten Bulukumba
Tahun Anggaran 2008-2010**

✓ **Rasio Efektifitas 2008**
 = 62,19%

Rasio Efektifitas 2009 = $\frac{21.418.839.483,39}{35.974.314.249,00} \times 100\%$
 = 59,53%

Rasio Efektifitas 2010 = $\frac{17.343.794.489,98}{52.604.838.817,00} \times 100\%$
 = 32,96%

✓ **Rasio Efisiensi 2008** = $\frac{590.897.744,00}{20.398.764.289,46} \times 100\%$
 = 2,13%

Rasio Efisiensi 2009 = $\frac{485.397.722,00}{21.418.839.483,39} \times 100\%$
 = 2,17%

Rasio Efisiensi 2008 = $\frac{375.523.396,00}{17.343.794.489,98} \times 100\%$
 = 2,16%

Sumber: Data dioalah

d. *Debt Service Coverage Ratio*

Selain menggunakan pendapatan asli daerah, pemerintah daerah dapat menggunakan alternatif sumber dana lain, yaitu dengan melakukan pinjaman, sepanjang prosedur dan pelaksanaannya sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Debt Service Coverage Ratio (DSCR) Kabupaten Bulukumba dapat dihitung sebagai berikut:

$$DSCR = \frac{(PAD+BD+DAU) - BPY}{\text{Total (pokok pinjaman + bunga + biaya pinjaman)}} \times 100\%$$

**Tabel 5.3 Perhitungan *Debt Service Coverage Ratio*
Kabupaten Bulukumba
Tahun Anggaran 2008-2010**

Keterangan	2008	2009	2010
Belanja Operasi	389.126.144.860,40	418.423.506.141,00	496.282.699.295,00
Belanja Modal	152.911.613.904,00	120.856.244.770,00	99.857.780.515,00
Rasio Belanja Operasi	71,78%	77,51%	83,17%
Rasio Belanja Modal	28,21%	22,39%	16,73%

Sumber: Data diolah

e. Rasio Pertumbuhan

Rasio pertumbuhan (*Growth Ratio*) mengukur seberapa besar kemampuan pemerintah daerah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilannya yang telah dicapai dari periode ke periode berikutnya. Dengan diketahuinya pertumbuhan untuk masing-masing komponen sumber pendapatan dan pengeluaran, dapat digunakan mengevaluasi potensi-potensi mana yang perlu mendapatkan perhatian.

**Perhitungan Rasio Pertumbuhan APBD Kab. Bulukumba
Tahun Anggaran 2008-2010**

No.	Keterangan	2008	2009	2010
1.	Pendapatan Asli Daerah	20.398.764.209,46	21.418.839.483,39	17.343.783.489,88
2.	Pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah	-	5,00%	-19,02%
3.	Pendapatan	519.069.067.698,96	526.763.453.464,39	606.496.876.693,37
4.	Pertumbuhan Pendapatan	-	1,48%	15,13%
5.	Belanja Operasi	389.126.144.860,40	418.423.506.141,00	496.282.699.295,00
6.	Pertumbuhan Belanja Operasi	-	7,52%	18,60%
7.	Belanja Modal	152.911.613.904,00	120.856.244.770,00	99.857.780.515,00
8.	Pertumbuhan Belanja Modal		-20,96%	-17,37%

Sumber: Data diolah

1. Rasio Aktivitas tahun 2008:

$$\text{a. Belanja Operasi} = \frac{399.126.144.804,40}{543.087.871.764,40} \times 100\% \\ = 73,49\%$$

$$\text{b. Belanja Modal} = \frac{153.911.726.904,00}{524.037.871.764,40} \times 100\% \\ = 29,38\%$$

2. Rasio Aktivitas 2009:

$$\text{a. Belanja Operasi} = \frac{418.423.506.141,00}{539.769.130.201,00} \times 100\% \\ = 77,51\%$$

$$\text{b. Belanja Modal} = \frac{120.966.244.770,00}{539.769.130.201,00} \times 100\% \\ = 22,42\%$$

3. Rasio Aktivitas 2010:

$$\text{a. Belanja Operasi} = \frac{496.292.699.296,00}{596.639.563.164,00} \times 100\% \\ = 83,17\%$$

$$\text{b. Belanja Modal} = \frac{99.887.790.518,00}{596.639.563.164,00} \times 100\% \\ = 16,73\%$$

2. Studi Kasus Provinsi Gorontalo

Latar Belakang Masalah

Pemerintah daerah merupakan lembaga yang bertugas untuk mengatur roda pemerintahan di daerah. Suatu daerah/provinsi maju dan berkembang apabila mampu menciptakan roda pemerintahan yang transparan, akuntabilitas tinggi dan penerapan value for money yang besar. Sebagai organisasi yang tidak berorientasi keuntungan, pemerintah daerah memiliki tujuan yaitu memberi pelayanan kepada masyarakat.

Paket undang – undang otonomi daerah, yakni undang – undang nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan undang – undang nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan daerah merupakan tonggak dicanangkannya otonomi daerah sebagai hasil dari tuntutan reformasi yang terjadi di Indonesia.

Upaya meningkatkan kinerja pemerintah yang baik khususnya dibidang keuangan telah diupayakan oleh pemerintah dengan dikeluarkannya seperangkat regulasi. PP No. 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan Pertanggung jawaban keuangan daerah dan PP No. 108 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pertanggung jawaban kepala daerah.

Laporan pertanggung jawaban kepala daerah pun tampaknya menjadi sangat strategis, terlebih karena DPRD telah semakin sadar akan hak konstitusionalnya. Dengan adanya neraca daerah, publik akan tahu seberapa besar asset yang dikelola pemerintah daerah, berapa kewajiban yang harus ditanggung pemerintah . Demikian pula dari laporan arus kas, masyarakat akan menilai manajerial eksekutif dalam mengelola kas daerah.

Adapun tujuan yang ingin dicapai sehubungan dengan tulisan ini, antara lain :

1. Untuk mengetahui Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Provinsi Gorontalo.

2. Untuk mengetahui Analisis Struktur Keuangan Pemerintah Provinsi Gorontalo.
3. Untuk mengetahui Analisis Kemampuan Keuangan Pemerintah Provinsi Gorontalo.

Gambaran Umum Pemerintah Provinsi Gorontalo

Menurut sejarah Jazirah Gorontalo terbentuk kurang lebih 400 tahun lalu dan merupakan salah satu kota tua di Sulawesi selain kota Makassar, Pare – pare, dan Manado. Gorontalo pada saat itu menjadi salah satu pusat penyebaran agama Islam di Indonesia timur yaitu dari Ternate, Gorontalo dan Bone. Seiring dengan penyebaran agama tersebut Gorontalo menjadi pusat pendidikan dan perdagangan masyarakat di wilayah sekitar seperti Bolaang Mongondow (SULUT) , Buol Toli – Toli, Luwuk Banggai, Donggala (SULTENG) bahkan sampai ke Sulawesi Tenggara. Jadi asal usul nama Gorontalo (arti katanya) tidak diketahui lagi, namun jelas kata ***hulolando*** hingga sekarang masih hidup dalam ucapan *orang Gorontalo dan orang Belanda Karen kesulitan dalam mengucapkannya* diucapkan dengan Hulolando dan bila ditulis menjadi Gorontalo.

Terinspirasi oleh semangat Hari Patriotik 23 Januari 1942, maka pada tanggal dan bulan yang sama pada tahun 2000, rakyat Gorontalo yang diwakili oleh Dr. Ir. Nelson Pomalinggo, MPd ditemani oleh Natsir Mooduto sebagai ketua Panitia Persiapan Pembentukan Provinsi Gorontalo Tomini Raya (P4GTR) serta sejumlah aktivis, atas nama seluruh rakyat Gorontalo mendeklarasikan berdirinya Provinsi Gorontalo yang terdiri dari Kabupaten Gorontalo dan kota Gorontalo terlepas dari Sulawesi Utara. Sebagaimana tercantum dalam Undang – Undang No. 10 tahun 1964 yang isinya adalah bahwa Kabupaten Gorontalo dan Kota Gorontalo merupakan wilayah administrasi dari Provinsi Sulawesi Utara. Setahun kemudian tepatnya tanggal 16 Februari 2001, Tursandi Alwi sebagai pejabat Gubernur Gorontalo dilantik.

Visi dan Misi Provinsi Gorontalo

Visi

TERWUJUDNYA PERCEPATAN PEMBANGUNAN BERBAGAI BIDANG SERTA PENINGKATAN EKONOMI MASYARAKAT YANG BERKEADILAN DI PROVINSI GORONTALO

Misi

Untuk pencapaian visi pembangunan tersebut ditetapkan Misi Pembangunan Gorontalo 2012 – 2016 yaitu :

- Memfokuskan peningkatan ekonomi atas dasar optimalisasi potensi kewilayahan, mendorong laju investasi, percepatan pembangunan infrastruktur pedesaan sekaligus mengembangkan potensi unggulan dengan mengakselerasi secara cerdas terhadap pencapaian kesejahteraan rakyat.
- Meningkatkan kualitas Sumber Daya Manusia melalui pendekatan kesesuaian keahlian serta pemenuhan mutu kualitas penyelenggaraan Pendidikan dan Kesehatan.
- Mengembangkan manajemen pengelolaan potensi Sumber Daya Kelautan, Pertanian, peternakan, Kehutanan. Danau Limboto dan potensi lingkungan lainnya yang lebih baik, saling terintegrasi serta lestari demi kepentingan kemakmuran masyarakat.
- Mengembangkan nilai – nilai religi, dalam kehidupan beragama yang rukun penuh kesejukan sekaligus memelihara keragaman budaya serta memperkuat peran Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan terhadap Anak, termasuk isu kesetaraan Gender dalam Pembangunan.
- Menciptakan sinergitas diantara Pemerintah Provinsi dengan Pemerintah Kabupaten/Kota di Gorontalo dalam kaidah otonomi daerah sekaligus

untuk meningkatkan kinerja pelayanan public, menurunkan angka kemiskinan serta menjalankan system tata pemerintahan yang baik dalam rangka reformasi birokrasi.

Gambaran umum provinsi

Kondisi Geografis Provinsi Gorontalo

Provinsi Gorontalo terletak antara 0o 19 – 1 15 Lintang Utara dan 121 23 ` - 123 43` Bujur Timur. Luas Provinsi Gorontalo secara keseluruhan adalah 11.967.64 km². Jika dibandingkan dengan wilayah Indonesia, luas wilayah provinsi ini hanya sebesar 0,63 persen.

Wilayah provinsi ini berbatasan langsung dengan dua provinsi lain, diantaranya :

Sebelah Barat berbatasan dengan Provinsi Sulawesi Tengah

Sebelah Timur berbatasan dengan Provinsi Sulawesi Utara

Sebelah Utara berhadapan langsung dengan Laut Sulawesi

Sebelah Selatan dibatasi oleh Teluk Tomini.

Propinsi Gorontalo terdiri dari 5 (lima) kabupaten dan 1(satu) kota yaitu : kabupaten Boalemo, Kabupaten Gorontalo, Kabupaten Pahuato , Kabupaten Bone Bolango, Kabupaten Gorontalo Utara dan Kota Gorontalo.

Permukaan tanah di Provinsi Gorontalo sebagian besar adalah perbukitan. Oleh karenanya , provinsi ini mempunyai banyak gunung dengan ketinggian yang amat berbeda – beda.

Gunung Tabongo yang terletak di Kabupaten Boalemo merupakan gunung yang tertinggi di Provinsi Gorontalo. Sedangkan gunung Litu – litu yang terletak di Kabupaten Gorontalo merupakan gunung terrendah.

Disamping mempunyai banyak gunung provinsi ini juga dilintasi banyak sungai. Sungai terpanjang adalah sungai

Paguyaman yang terletak di Kabupaten Boalemo dengan panjang aliran 99,3 km. Sedangkan sungai yang terpendek adalah sungai Bolontio dengan panjang aliran 5,3 km yang terletak di Kabupaten Gorontalo Utara.

- Gambaran Umum Demografis

Jumlah penduduk tahun 2011 yang disajikan merupakan angka sementara. Jumlah penduduk Provinsi Gorontalo pada tahun tersebut sebanyak 1.062.833 jiwa, yang terdiri dari 534.027 jiwa penduduk laki – laki dan 528.856 jiwa penduduk perempuan.

Kepadatan penduduk terbanyak berada di Kota Gorontalo dengan 2.791 jiwa/km². Sedangkan wilayah dengan kepadatan penduduk terkecil adalah Kabupaten Pohuwato, yaitu hanya sekitar 30 jiwa/km².

Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Provinsi Gorontalo.

Salah satu cara dalam mengukur kinerja pemerintahan provinsi dalam mengelola keuangannya yaitu dengan menggunakan analisis rasio keuangan terhadap APBD, maka jenis rasio yang akan digunakan adalah meliputi Rasio kemandirian Keuangan Daerah, Rasio Efektifitas dan Efisiensi PAD.

Dengan ini disajikan analisis rasio keuangan terhadap APBD pada Daerah Provinsi Gorontalo untuk tahun anggaran 2017 diuraikan sebagai berikut :

NO	RASIO	(%)
1	Rasio Kemandirian	23,90
2	Rasio Efektifitas	111,38
3	Rasio Efisiensi	460,92

a. Rasio Kemandirian Keuangan Provinsi Gorontalo

Kemandirian keuangan daerah menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat. Kemandirian keuangan daerah ditunjukkan oleh besar kecilnya PAD dibandingkan dengan pendapatan daerah yang berasal dari sumber lain misalnya bantuan pemerintah pusat ataupun dari pinjaman. *Semakin tinggi rasio kemandirian maka tingkat ketergantungan daerah terhadap bantuan pihak eksternal semakin rendah, dan demikian pula sebaliknya.*

$$\begin{aligned} \text{Rasio Kemandirian} &= \frac{\text{PAD}}{\text{Bantuan Pemerintah Pusat} + \text{Pinjaman}} \times 100 \% \\ &= \frac{180.039.376.122,87}{753.130.559.335,00 + 0} \times 100 \% \\ &= 23,90\%. \end{aligned}$$

Sebagai pedoman dalam melihat pola hubungan dengan kemampuan daerah (dari sisi keuangan) dapat dikemukakan tabel sebagai berikut :

Pola Hubungan dan Tingkat Kemampuan Daerah

Kemampuan Keuangan	Kemandirian (%)	Pola Hubungan
Rendah sekali	0 - 25	Instruktif
Rendah	25 - 50	Konsultatif
Sedang	50 - 75	Partisipatif
Tinggi	75 - 100	Delegatif

Sumber: Reksohadiprojo dan Thoha dalam Hermit Oppier (2013 ; 82)

Setelah melihat hasil perhitungan diatas yaitu pada tahun 2012 rasio kemandirian keuangan daerah mencapai 23,90 % ini berarti kemampuan pemerintah daerah dalam mencukupi kebutuhan pembiayaan untuk melakukan tugas – tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat sosial belum mandiri.

b. Rasio Efektifitas PAD

Rasio efektifitas menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan PAD yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah. Kemampuan daerah dalam menjalankan tugas dikatagorikan efektif apabila rasio yang dicapai minimal satu atau 100 persen. *Semakin tinggi rasio efektifitas menggambarkan kemampuan daerah yang semakin baik.*

Kriteria Rasio Efektifitas menurut Muhammad Mahsun (2012: 187) adalah :

- a. Jika diperoleh nilai kurang dari 100% ($x < 100\%$) berarti tidak efektif.
- b. Jika diperoleh nilai sama dengan 100 % ($x = 100\%$) berarti efektivitas berimbang.
- c. Jika diperoleh nilai lebih dari 100 % ($x > 100\%$) berarti efektif.

Perhitungan rasio efektifitas sebagai berikut :

$$\begin{array}{r}
 \text{Rasio Efektifitas} \quad \frac{\text{Realisasi penerimaan PAD}}{\text{Target Penerimaan PAD}} \times 100 \% \\
 \frac{180.039.376.122,83}{161.639.396.184,20} \times 100 \% \\
 = 111,38 \%
 \end{array}$$

Dari hasil analisis rasio efektifitas diatas, diketahui bahwa rasio efektifitas yaitu sebesar 111,38 %. Yang dimana menunjukkan bahwa rasio efektifitas pemerintah Provinsi Gorontalo dikategorikan rasio yang efektif dalam pemungutan daerah.

c. Rasio Efisiensi PAD

Rasio efisiensi adalah rasio yang menggambarkan perbandingan antara besarnya biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan dengan realisasi pendapatan yang diterima. Kinerja pemerintah daerah dikategorikan efisiensi apabila rasio yang dicapai kurang dari satu atau dibawah 100 persen. *Semakin kecil rasio efisiensi menggambarkan kemampuan daerah yang semakin baik rasio Efisiensi.*

Kriteria Rasio Efisiensi menurut Muhammad Mahsun (2012 ; 187) adalah :

- a. Jika diperoleh nilai kurang dari 100% ($x < 100\%$) berarti tidak efisien.
- b. Jika diperoleh nilai sama dengan 100 % ($x = 100\%$) berarti efisien berimbang.
- c. Jika diperoleh nilai lebih dari 100 % ($x > 100\%$) berarti efisien

Perhitungan rasio efektifitas sebagai berikut :

$$\begin{array}{r}
 \text{Biaya Pemerolehan PAD} \\
 \text{Rasio Efisiensi } \text{-----} \times 100 \% \\
 \text{Realisasi penerimaan PAD} \\
 829.838.428.133,00 \\
 \text{-----} \times 100 \% \\
 180.039.376.122,83 \\
 = 460,92 \%
 \end{array}$$

Dari hasil perhitungan rasio efisiensi diatas diketahui bahwa pemerintah Provinsi Gorontalo dikategorikan tidak efisien dalam penggunaan dana untuk pemungutan PAD.

1. Analisis Struktur Keuangan Pemerintah Provinsi Gorontalo.

Analisis ini bertujuan untuk mengetahui tingkat kesehatan suatu pemerintah daerah dilihat dari struktur keuangannya khususnya yang tercermin dalam neraca daerah maupun laporan arus daerah. Tingkat kesehatan keuangan pemerintah daerah ini akan tercermin dari ukuran likuiditas dan solvabilitas. Hasil penelitian atas ukuran – ukuran tersebut untuk Provinsi Gorontalo adalah sebagai berikut :

1. Rasio Likuiditas.

Analisis Rasio likuiditas akan memberikan gambaran tingkat kemampuan pemerintah daerah dalam memenuhi kewajiban jangka pendeknya. Kewajiban jangka pendek suatu daerah pada umumnya meliputi utang Perhitungan Pihak Ketiga (PPK), utang belanja, utang bunga, bagian lancar utang jangka panjang.

Hasil analisis Rasio Likuiditas Pemerintah Daerah Provinsi Gorontalo.

NO	PEMDA	%
1	Current Rasio	790,14
2	Cash Flow Ratio	Konsultatif
	a. Opreationg Inflow Ratio	95,60
	b. Investing Inflow Ratio	0,02
	c. Financing Inflow Ratio	0
	d. Operating Inflow Ratio	125,03

a. Rasio Lancar (Current rasio)

Kemampuan melunasi kewajiban jangka pendek juga tercermin dari saldo perkiraan ekuitas dana lancar di neraca.

Ekuitas dana lancar merupakan selisih antara asset lancar dengan kewajiban lancar pemerintah daerah. Saldo

ekuitas dana lancar positif mencerminkan pemerintah daerah tersebut mampu memenuhi kewajiban jangka pendeknya, sebaliknya saldo negative mencerminkan pemda tersebut tidak memenuhi dana yang cukup untuk membayar kewajibannya yang segera jatuh tempo. Perhitungan rasio lancar (current ratio) sebagai berikut :

$$\frac{(\text{jumlah asset lancar} - \text{persediaan})}{\text{Jumlah kewajiban jangka pendek}} \times 100 \%$$

$$\frac{(139.074.511.870,84 - 1.381.988.842,00)}{17.426.427.798,00} \times 100 \%$$

$$= 790,14 \%$$

Dari perhitungan diatas diketahui bahwa Pemerintah Provinsi Gorontalo dikategorikan positif.

b. Rasio arus Kas (Cash Flow Ratio)

Rasio ini mengukur proporsi sumber penerimaan kas daerah ditinjau dari sisi operasi (Operating), investasi (investing) dan pembayaran (Financing)

Cash inflow from operating activity

- Operating inflow ratio ----- x 100 %

$$\frac{931.962.019.950,83}{868.613.711,83} \times 100 \%$$

$$= 95,64 \%$$

Dari perhitungan di atas dapat diketahui bahwa terdapat penerimaan daerah yang berasal dari aktivitas operasi yaitu sebesar 95,64 %

Cash inflow from investing activity

• Investing inflow ratio ----- x 100 %
Total Cash nflow

$$\frac{217.112.500,00}{974.868.613.711,83} \times 100 \% = 0,02 \%$$

Dari perhitungan di atas dapat diketahui bahwa terdapat penerimaan daerah yang berasal dari kegiatan investasi dengan porsi 0,02 %

Cash inflow from financing activity

• Financing inflow ratio ----- x 100 %
Total Cash inflow

$$\frac{0}{974.868.613.711,83} \times 100 \% = 0 \%$$

Dari perhitungan diatas dapat diketahui bahwa tidak terdapat penerimaan daerah yang berasal dari kegiatan pembiayaan.

Cash inflow from operating activity

• Operating Cash flow ratio ----- x 100 %
Cash out flow from operating activity

$$\frac{31.962.019.950,83}{745.576.678.599,00} \times 100 \% = 125,03 \%$$

Analisis Operating cash Flow Ratio untuk mengetahui perbandingan antara arus kas masuk dan arus kas keluar untuk aktivitas operasi. Hasil perhitungan menunjukkan bahwa daerah Provinsi Gorontalo memiliki porsi penerimaan dari aktivitas operasi melebihi pengeluaran kas dari aktivitas operasi yaitu 125,03 %.

2. Rasio Solvabilitas

Rasio Solvabilitas dimaksudkan untuk mengukur ketahanan suatu entitas dalam jangka panjang khususnya dalam memenuhi kewajiban jangka panjangnya.

Hasil analisis Solvabilitas Pemerintah Daerah Provinsi Gorontalo

NO	ALAT ANALISIS	(%)
1	Porsi pembiayaan jangka panjang	0
2	Porsi pembiayaan	1,13
3	Porsi pembiayaan dari utang	1,12

Perhitungan untuk rasio Solvabilitas sebagai berikut :

- Porsi pembiayaan jangka panjang

$$\frac{\text{Jumlah utang jangka panjang}}{\text{Jumlah Ekuitas Dana Diinvestasikan}} \times 100 \%$$
$$\frac{0}{1.420.273.479.486,55} \times 100 \%$$
$$= 0 \%$$

- Rasio utang terhadap Ekuitas

$$\frac{\text{Jumlah utang}}{\text{Jumlah Ekuitas Dana}} \times 100 \%$$

$$\frac{17.426.427.798,00}{1.541.921.563.559,39} \times 100 \% = 1,13 \%$$

- Porsi pembiayaan dari utang

$$\frac{\text{Jumlah utang}}{\text{Jumlah Aset}} \times 100 \%$$

$$\frac{17.426.427.798,00}{1.559.347.991.357,39} \times 100 \%$$

$$= 1,12 \%$$

2. Analisis Struktur Keuangan Pemerintah Provinsi Gorontalo

Analisis kemampuan keuangan daerah dimaksudkan untuk memberikan gambaran atas kondisi kemampuan daerah provinsi Gorontalo dalam membiayai pengeluaran.

Hasil analisis kemampuan keuangan daerah

Pengukuran kemampuan daerah menggunakan delapan pendekatan yakni :

PAD

a. Rasio PAD terhadap total pendapatan ----- x 100 %

$$\frac{\text{Total Pendapatan daerah}}{933.169.935.457,83} \times 100 \%$$

$$\frac{180.039.376.122,83}{933.169.935.457,83} \times 100 \%$$

$$= 19,29 \%$$

Rasio PAD terhadap total pendapatan daerah adalah alat ukur yang umum digunakan untuk melihat seberapa besar

kontribusi PAD terhadap total pendapatan daerah. Dari hasil perhitungan diketahui bahwa pemerintah Provinsi Gorontalo mendapat Rasio sebesar 19,29 %.

b. Rasio PAD terhadap belanja tak Langsung

$$\frac{\text{PAD}}{\text{Total belanja tak langsung}} \times 100 \%$$

$$\frac{180.039.376.122,83}{746.623.587.135,00} \times 100 \%$$

$$= 24,11 \%$$

Rasio antara PAD terhadap total belanja tak langsung pada hakikatnya dimaksudkan untuk mengetahui seberapa besar proporsi belanja tak langsung yang dibiayai dari PAD. elanja tak langsung yaitu belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Belanja tak langsung terdiri atas : belanja pegawai, belanja subsidi, hibah , bantuan social, belanja baagi hasil, bantuan keuangan dan belanja tidak terduga. Dari perhitungan diatas diketahui bahwa rasio PAD terhadap belanja tak langsung sebesar 24,11 %

b. Rasio PAD terhadap total belanja daerah

$$\frac{\text{PAD}}{\text{Total belanja daerah}} \times 100 \%$$

$$\frac{180.039.376.122,83}{829.838.428.133,00} \times 100 \%$$

$$= 21,70 \%$$

Selanjutnya mengenai Rasio belanja langsung terhadap total belanja; Rasio kemampuan membayar kembali pinjaman; Kemampuan keuangan daerah; Derajat desentralisasi Fiskal Murni; dan Kapasitas Fiskal Daerah dapat menjadi penugasan kepada mahasiswa/peserta pelatihan.

7. Analisis Struktur Keuangan Pemerintah Daerah Tangerang

1. Rasio Likuiditas

Analisis Rasio Likuiditas kan memberikan gambaran tingkat kemampuan pemerintah daerah dalam memenuhi kewajiban jangka pendeknya. Kewajiban jangka pendek suatu pemerintah daerah pada umumnya meliputi utang Perhitungan Pihak Ketiga (PFK), Utang Belanja, Utang Bunga, Bagian Lancar, Utang jangka Panjang. Utang PFK timbul akibat pemotongan pajak – pajak Negara maupun iuran dari pihak ketiga oleh bendahara pengeluaran (umumnya pemotongan dilakukan oleh Kuasa BUD) yang terdiri atas pemotongan PPH Pasal 21, PPh Pasal 22, PPh Pasal 23 , PPN, Iuran Asuransi Kesehatan (ASKES), potongan Taperum dan Iuran Taspen. Pemotongan PPH 21, Iuran Asuransi Kesehatan (ASKES), potonga Taperum dan iuran Taspen dilakukan pada saat pembayaran gaji pegawai oleh kuasa BUD, dengan demikian yang ditransfer ke Rekening Bendahara pengeluaran SKPD sudah dalam Jumlah Nettonya. Potongan – potongan tadi tetap tersimpang dalam Rekening kas umum daerah, dan secara Regulasi dilakukan Rekonsiliasi atas jumlah yang masih harus disetor pada pihak – pihak terkait.

a. Rasio Lancar (Current Ratio)

Perhitungan Rasio lancer sebagai berikut :

$$= \frac{\text{(Jumlah Aset lancer – persediaan)}}{\text{Jumlah Kewajiban Jk Pendek}} \times 100 \%$$

$$= \frac{620.875.438.820.39 - 33.435.375.275.57}{189.278.275,00} \times 100 \%$$

$$= \frac{587.440.063.544,82}{189.278.275,00} \times 100 \%$$

$$= 310.357,87 \%$$

b. Rasio Arus Kas

- Operating Inflow Ratio :

$$= \frac{\textit{Cash inflow from Operating Activity}}{\textit{Total Cash inflow}} \times 100 \%$$

$$= \frac{2.605.426.985.089,00}{2.642.938.884.946,00} \times 100 \%$$

$$= 98,58 \%$$

- Investing inflow Ratio :

$$= \frac{\textit{Cash inflow from Investing Activity}}{\textit{Total Cash inflow}} \times 100 \%$$

$$= \frac{0}{2.642.938.884.946,00} \times 100 \%$$

$$= 0 \%$$

- Financing inflow Ratio :

$$\begin{aligned} & \frac{\text{Cash inflow from Financing Activity}}{\text{Total Cash inflow}} \times 100 \% \\ & = \frac{57.559.500,00}{2.642.938.884.946,00} \times 100 \% \\ & = 0,00 \% \end{aligned}$$

- Operating Cash Flow Ratio :

$$\begin{aligned} & \frac{\text{Cash inflow from Operating Activity}}{\text{Total Cash inflow}} \times 100 \% \\ & = \frac{2.605.426.985.089,00}{2.023.194.972.934,00} \times 100 \% \\ & = 128,77 \% \end{aligned}$$

2. Rasio Solvabilitas

Rasio solvabilitas dimaksudkan untuk mengukur ketahanan suatu entitas dalam jangka panjang khususnya dalam memenuhi kewajiban jangka panjangnya. Sebuah entitas dikatakan solvable apabila entitas tersebut dianggap memiliki struktur keuangan yang kokoh untuk dapat memenuhi kewajiban jangka panjangnya. Alat ukur yang digunakan dalam mengukur tingkat solvabilitas pemerintah daerah adalah porsi pembiayaan jangka panjang, rasio utang terhadap ekuitas dan porsi pembiayaan dari utang.

Porsi pembiayaan jangka panjang mengukur perbandingan antara jangka panjang terhadap ekuitas dana diinvestasikan sebagaimana diketahui bahwa jumlah ekuitas dana diinvestasikan merupakan bagian dari ekuitas dana

yang ditanamkan dalam bentuk Investasi Aset tetap maupun investasi jangka panjang dalam bentuk penyertaan saham pada perusahaan daerah serta investasi jangka panjang lainnya. Rasio utang terhadap ekuitas digunakan untuk mengukur perimbangan antara dua sumber pembiayaan yakni utang dan ekuitas dana . Sedangkan porsi pembiayaan dari utang berguna untuk mengetahui bagian/ porsi asset daerah yang dibiayai dari utang.

- Rasio kewajiban Jangka Panjang Terhadap Ekuitas Danan Investasi , yaitu :

$$\begin{aligned}
 & \frac{\text{Total Utang Jangka Panjang}}{\text{Ekuitas Dana Investasi}} \times 100 \% \\
 = & \frac{\text{-----}}{\text{-----}} \times 100 \% \\
 & \frac{5.665.869.333.935,68}{0} \\
 = & 0 \%
 \end{aligned}$$

- Rasio Antara Kewajiban terhadap Ekuitas Dana, yaitu :

$$\begin{aligned}
 & \frac{\text{Total Utang}}{\text{Ekuitas Dana}} \times 100 \% \\
 = & \frac{\text{-----}}{\text{-----}} \times 100 \% \\
 & \frac{189.278.275,00}{6.286.555.494.481,07} \\
 = & 0,003 \%
 \end{aligned}$$

- Rasio antara Kewajiban terhadap Aset, yaitu :

$$\begin{aligned}
 & \frac{\text{Total Utang}}{\text{Total Aset}} \times 100 \% \\
 = & \frac{\text{-----}}{\text{-----}} \times 100 \%
 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned}
 & 189.278.275,00 \\
 = & \frac{\text{-----}}{6.286.555.494.481,07} \times 100 \% \\
 = & 0,003 \%
 \end{aligned}$$

Perhitungan tingkat solvabilitas Pemerintah Kabupaten Tangerang akan menghadirkan angka tak terbatas karena jumlah Bagian Lancar Utang Jangka Panjang dan Bunga tertuang besaldo nihil. Dengan kata lain sebagaimana telah dikemukakan dimuka kan di muka Pemerintah Kabupaten Tangerang tidak memiliki Pinjaman Jangka Panjang. Pemerintah kabupaten Tangerang dianggap Solvabel.

A. Analisis Kemampuan Keuangan Daerah Tangerang

1. Rasio PAD terhadap Total Pendapatan

Rasio PAD terhadap Total Pendapatan Daerah adalah alat ukur yang umum digunakan untuk melihat seberapa besar kontribusi PAD terhadap total Pendapatan Daerah. Semakin tinggi porsi PAD terhadap total pendapatan daerah maka daerah tersebut dianggap lebih mandiri.

Komposisi Pendapatan Asli Daerah Kota Tangerang Tahun Anggaran 2013

Rasio PAD terhadap Total Pendapatan Daerah Tangerang, yaitu :

$$\begin{aligned}
 & \text{PAD} \\
 = & \frac{\text{-----}}{\text{Total Pendapatan Daerah}} \times 100 \% \\
 & 815.733.560.156,00 \\
 = & \frac{\text{-----}}{2.554.197.028.016,00} \times 100 \% \\
 = & 31,93 \%
 \end{aligned}$$

Dari perhitungan diatas dapat dilihat bahwa dasar kontribusi PAD terhadap total pendapatan daerah Tangerang sebesar 31,93 %.

2. Rasio PAD terhadap Belanja Tak Langsung

Rasio antara pendapatan Asli Daerah terhadap Total Belanja Tak Langsung pada hakikatnya dimaksud untuk mengetahui seberapa besar proporsi Belanja Tak Langsung yang dibiayai dari Pendapatan Asli Daerah. Belanja Tak Langsung merupakan belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Belanja Tak Langsung terdiri atas : Belanja Pegawai, Bunga, Subsidi, Hibah, Bantuan Sosial , Belanja Bagi Hasil, Bantuan Keuangan dan Belanja Tidak Terduga.

Perhitungan Rasio PAD terhadap Belanja Tak Langsung Daerah Tangerang, yaitu ;

$$\begin{aligned}
 & \text{PAD} \\
 & = \frac{\text{-----}}{\text{Total Belanja Tak Langsung}} \times 100 \% \\
 & \\
 & \text{815.733.560.156,00} \\
 & = \frac{\text{-----}}{\text{1.974.494.114.294,00}} \times 100 \% \\
 & = 41,31 \%
 \end{aligned}$$

Berdasarkan perhitungan di atas dapat dilihat bahwa Rasio PAD terhadap Belanja Tak Langsung Daerah Tangerang sebesar 41,31 % dan Total Belanja Tak Langsung Daerah Tangerang sebesar Rp 1.974.494.114.294,00

3. Rasio PAD terhadap Total Belanja Daerah

Rasio Pendapatan Daerah terhadap Total Belanja Daerah mengukur seberapa besar kontribusi Pendapatan Asli Daerah dalam membiayai seluruh belanja Daerah. Apabila Rasio sebelumnya mengukur perimbangan PAD terhadap

belanja Tak Langsung, maka Rasio terhadap belanja Daerah melihat dalam konteks pengeluaran daerah secara keseluruhan.

Pehitungan Rasio PAD terhadap Total Belanja Daerah Tangerang, yaitu:

$$\begin{aligned} & \text{PAD} \\ &= \frac{\text{PAD}}{\text{Total Belanja Daerah}} \times 100 \% \\ &= \frac{815.733.560.156,00}{2.776.418.069.192,00} \times 100 \% \\ &= 29,38 \% \end{aligned}$$

Berdasarkan perhitungan diatas dapat dilihat bahwa Rasio PAD terhadap Total Belanja Daerah Tangerang sebesar 29,38 % dan total Belanja Daerah sebesar Rp 2.776.418.069.192,00. Dalam konteks otonomi daerah masih perlu dilihat lagi trend rasio ini dari tahun ke tahun untuk melihat adakah kenaikan yang signifikan antara kondisi pada awal otonomi daerah hingga saat ini.

4. Rasio Belanja Langsung Terhadap Total belanja

Belanja Langsung didefinisikan sebagai belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Definisi tersebut menunjukkan bahwa belanja langsung inilah dianggap merepresentasikan porsi belanja yang terkait langsung dengan layanan kepada masyarakat disuatu kabupaten. Dalam istilah yang lebih populis, belanja langsung merupakan representasi alokasi keberpihakan pada masyarakat.

Perhitungan Rasio Belanja Langsung terhadap Total Belanja Daerah Tangerang, yaitu:

$$\begin{aligned}
 & \frac{\text{Total Belanja Langsung}}{\text{Total Belanja Daerah}} \times 100 \% \\
 & \frac{791.843.745.373,00}{2.776.408.069.192,00} \times 100 \% \\
 & = 28,52 \%
 \end{aligned}$$

Berdasarkan perhitungan diatas dapat dilihat bahwa rasio Belanja Langsung terhadap Total Belanja Langsung Kota Tangerang sebesar Rp 791.843.745.373,00 dan total Belanja Daerah Rp 2.776.418.069.192 ,00

Berkait dengan Rasio Kemampuan membayar Kembali Pinjaman ; Margin Kemampuan Keuangan Daerah; Derajat Sentralisasi Fiskal Murni; Analisis Kapasitas Fiskal ; Rasio Kemandirian Keuangan Daerah; dan Rasio Efektifitas dan Efisiensi Pendapatan Asli Daerah dapat ditugaskan kepada mhsiswa atau peserta pelatihan untuk menganalisis.

DAFTAR PUSTAKA

Buku Buku

- Amri, Amir. *Jurnal Pengaruh Inflasi dan Pertumbuhan Terhadap Pengangguran di Indonesia*. Fe Universitas Jambi.
- Andi Halim, Abdul. 2005, *Akuntansi Keuangan Daerah*, Jakarta ; Salemba Empat
- Appleby, P. 1952. *Morality and Administration in Democratic Government*. Baton Rouge: Louisiana State University Press.
- Badruddin, Syamsiah. 2009. *Teori dan Indikator Pembangunan (Pengenalan Teori dan Penerapannya)*. Jakarta: Yayasan Obor.
- Bastian, Indra, 2001, *Akuntansi Sektor Publik*, Yogyakarta;
- Bintoro. 2000. *Good Governance (Paradigma Baru Manajemen Pembangunan)*. UI Press Jakarta.
- Bintaro, Tjokroamidjojo. 1991. *Pengantar Administrasi*. Jakarta: LP3ES.
- Bird, Richard, M and Francois Vaillancourt. 1998. *Fiscal Decentralization in Developing Countries*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bunga, Rampai. 2005. *Pembangunan Kota Indonesia dalam Abad 21, Konsep dan Pendekatan Pembangunan Perkotaan di Indonesia*. Jakarta: Fakultas Ekonomi UI.
- Bratakusumah, Deddy Supriady dan Dadang Solihin. 2004. *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- C.S.T Kansil dan Christine S.T.Kansil. 2003. *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Jakarta : PT Bumi Aksara
- D. Ammons. 2008. *Leading Performance Management In Local Government*. Washington, DC: International City Management Association Press.
- Darsono dan Ashari, 2004, *Pedoman Praktis Memahami Laporan Keuangan*, Yogyakarta ;

- David Osborne, dkk. 2004. *Memangkas Birokrasi Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*. Jakarta: PPM.
- DannSuganda. 1981. *Masalah Otonomi serta Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*. Bandung: Sinar Biru.
- Dillon, HS. 2003. *Permasalahan Kelembagaan dalam Otonomi Daerah, Makalah yang disampaikan dalam Seminar Nasional Evaluasi Pelaksanaan Otonomi Daerah*. Jakarta.
- Fakih, Mansour. 2003. *Runtuhnya Teori Pembangunan dan Globalisasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Ghosali, Imam, 2009. *Ekonometrika; Teori, Konsep dan Aplikasi dengan SPSS 17*, Semarang; Badan Penerbit Universitas Diponegoro
- Ginandjar Kartasasmita. 1996. *Administrasi Pembangunan Perkembangan Pemikiran dan Praktiknya di Indonesia*. LP3S.
- Hardiman F. Budi. 2010. *Ruang Publik; Melacak Partisipasi Demokratis dari Polis sampai Cyberspace*. Jakarta: Kanisius.
- Haris, Syamsuddin. 2005. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Jakarta: LIPI PRESS.
- Haryanto. 2008. *Perencanaan dan Penganggaran Daerah*. Universitas Diponegoro.
- Hehamahua, Hayati. 2014. *Analisis Apbd Kota Surabaya Suatu Kajian Kemandirian dan Efektifitas Keuangan Daerah*. Surabaya : Media Trend.
- Hoessein, Benyamin. 2002. Kebijakan Desentralisasi, *Jurnal Administrasi Negara* Vol. II, No. 02, Maret LAN, Jakarta
- Islamy, Irfan. 2002. *Prinsip Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Jackson, Robert dan Geogrg Sorensen. 2009. *Pengantar Studi Hubungan Internasional*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Jhingan. Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan. 2012. Jakarta: Rajagrafindo.

- Jufri, M. 2006. *Persepsi Terhadap Budaya Korporat, Sikap Kerja, dan Performansi Kerja Karyawan Bank Mandiri Pasca-merjer*. Disertasi (tidak diterbitkan). Yogyakarta: Pascasarjana UGM.
- Kamaluddin, Rustian. 1987. *BeberapaAspek Pembangunan Nasional Dan Pembangunan Daerah*. Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- Kadarman dan JusufUdaya. 2001. *Pengantar Ilmu Manajemen*. Jakarta: Pt. Prenhallindo
- Kartasasmita, Pius Suratman. 2006. *Bringing The Public Back In*. Yogyakarta:Graha Ilmu Yogyakarta.
- Keraf, Sonny Dr.A, 1996. *Pasar Bebas Keadilan & Peran Pemerintah, Telaah Atas Etika Politik Ekonomi Adam Smith*. Yogyakarta: Kanisius.
- Khusaini, Mohammad. 2006. *Kajian Desentralisasi Fiskal, Pengaruhnya Terhadap Efisiensi E k o n o m i Sektor Publik, Pertumbuhan Ekonomi Daerah dan Kesejahteraan Masyarakat (studi pada Kabu-paten / Kota di Jawa Timur)*. Disertasi (tidak diterbitkan). Program Pascasarjana Universitas Brawijaya, Malang.
- Koseomahatmadja, R.D.H. 1979. *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Bandung: Binacipta.
- Koswara, Ekom. 2001. *Otonomi Daerah untuk Demokrasi dan Pemberdayaan*. Jakarta:Yayasan Pribi.
- Kumroto, Wahyudi. 2008. *Desentralisasi Fiskal, Politik dan Perubahan Kebijakan 1974-2004*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group
- Kuncoro M. 2004. *Otonomi dan Pembangunan Daerah Reformasi, Perencanaan, Strategi, dan Peluang*. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Kuncoro, Mudrajad. 2006. *Ekonomika Pembangunan. Teori, Masalah, dan Kebijakan*. Yogyakarta: UUP STIM YKPM.
- Lubis, M.Solly.1983. *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintahan Daerah*. Bandung: Alumni.

- Lincoln Arsyad. 2004. *Ekonomi Pembangunan: Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Yogyakarta*
- Marbun, B.N. 2005. *Otonomi Daerah 1945-2005, Proses dan Realita*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Manan, Bagir. 1994. *Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut Undang Undang Dasar 1945*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Markus Zahnd. 1999. *Pembangunan Kota Secara Terpadu*. Semarang: Soegijapranata University Press.
- Mardiasmo. 2002. *Otonomi Daerah dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: ANDY.
- Marzali, Amir. 2007. *Antropologi dan Pembangunan Indonesia*. Jakarta: Kencana.
- Michael P Todaro. 1983. *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga* :Ghalia Indonesia
- M.L Jhingan. *Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan*. Rajawali Press.
- Moeljarto T. 1995. *Politik Pembangunan (Sebuah Analisis Konsep, Arah, dan Strategi)*. Yogyakarta: PT Tiara Wacana Yogya.
- Muluk, Khairul M.R. 2002. *Desentralisasi: Teori, Cakupan dan Elemen*. Jurnal Administrasi Negara Vol. II No. 02 Maret 2002. _____
- Muluk, Khairul .M.R. 2007. *Desentralisasi Dan Pemerintahan Daerah*. Malang: Bayumedia
- Mulyadi S. *Ekonomi Sumber Daya Manusia*. 2012. Jakarta: Rajawali Pers.
- Nasution, Zulkarimen. 2007. *Komunikasi Pembangunan (pengenalan Teori dan Penerapannya)*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Ndraha, Thaliziduhu. 2003. *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru)*. Jakarta: PT. Rineka Cipta.
- Nugroho, Iwanda Rokhimi Dahuri. 2004. *Pembangunan Wilayah Perspektif Ekonomi, Sosial, dan Lingkungan*. Jakarta. LP3S.

- Partowidago, Widjajono. 2004. *Mengenal Pembangunan dan Analisis Kebijakan*. Bandung: Program Pascasarjana Studi Pembangunan ITB.
- PipinSyarifin dan DedahJubaedah . 2006. *Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. Bandung. Pustaka Setia
- Prakoso, (2011). *Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Terhadap Belanja DaerahS (kripsi S1, Program Sarjana Fakultas Ekonomika dan Bisnis Universitas Diponegoro Tahun 2011)*
- Pembaharuan,Suara. 2002. *Otonomi Daerah Peluang dan Tantangan*. Jakarta: Penebar Swadaya.
- R. BahlAnd R. Bird. 2008. *Subnational Taxes In Developing Countries: The Way Forward*. Public Budgeting & Finance, Winter 2008.
- R. BahlAnd J. Martinez-Vazquez. 2006. *Sequencing Fiscal Decentralization*. World Bank Working Paper.
- R. Bird. 2011. *Subnational Taxation In Developing Countries: A Review Of The Literature*. Journal OfInternationalcommerce, Economics And Policy. 2 (1), Pp. 139-161.
- R.Bahl.1999.*Implementation Rules For Fiscal Decentralization*. Andrew Young School of Policy Studies Working Paper Series. No. 99-01
- R. Bahl, Et Al. 2005. *Development Of A Strategic Framework For The*
- Rasyid, Muhammad Ryas.1997. *Makna Pemerintahan Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*. Jakarta: PT Yarsif Watampone.
- SaduWasistiono dan Ondo Riyani.2003. *Etika Hubungan Legislatif Eksekutif*. Bandung: Fokus Media.
- Salim, Agus. 2002. *Perubahan Sosial*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Simanjuntak, Frenky dan Anita RahmanAkbarsyah (Ed). *Membedah Fenomena Korupsi: Analisa Mendalam Fenomena Korupsi di 10 daerah di Indonesia*. Jakarta:

- Sirajuddin, Ilham Arief. 2007. *Pembangunan Berkarakter: Prespektif Mengubah yang Semu Menjadi Nyata*. Makassar: Hasanuddin University Press.
- SoeharyoSalomoen dan NasriEffendy.2009. *Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Negera Kesatuan Republik Indonesia*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia.
- Soemarwoto, Otto. 1983. *Ekologi Lingkungan Hidup dan Pembangunan*. Jakarta: Djambatan
- Subandi. 2012. *Ekonomi Pembangunan*. Bandung: Alfabeta.
- Sugandhy, Acadan Hakim, Rustam.2007. *Prinsip Dasar Kebijakan Pembangunan Berwawasan Lingkungan*. Bumi Aksara.
- Sukirno, Sadono. 1982. *Beberapa Aspek dalam Persoalam Pembangunan Daerah*. Jakarta: Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- Sukirno, Sadono. 2006. *Makroekonomi Teori Pengantar*. Jakarta: PT RajaGrafindustrido Persada.
- Sukirno, Sadono. 2011. *Ekonomi Pembangunan*. Jakarta: Kencana.
- Syafie,Kencana,Inu. 2002. *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Tambunan, Tulus. 2003. *Perekonomian Industridonesia Beberapa Masalah PentIndustrig*. Jakarta: Ghalia Industridonesia.
- The Liang Gie.. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia, Suatu Analisa tentang Masalah Masalah Desentralisasi dan Penyelesaiannya*. Jakarta: Gunung Agung.
- Todaro, Michael. P.,dkk.2004. *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga*. Jakarta: Erlangga.
- Wasisitiono, Sadu. 2006. *Memahami Asas Tugas Pembantuan*. Bandung: Fokus Media.
- Wijaya, Haw. 2007. *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia dalam Rangka Sosialisasi UU 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah*. Jakarta : PTRajagrafindo Persada.

- Widjaja, H.A.W. 1998. *Percontohan Otonomi Daerah Diindonesia*. Jakarta:Rineka Cipta
- Yudoyono,Bambang. 2003. *Otonomi Daerah Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan DPRD*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Dokumen Resmi

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
- Undang Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Undang Undang Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 – 2025.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.
- Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN)
- Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.
- Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (Rpjpn) 2005-2025.
- Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.
- Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Sppn).
- Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah

- Undang Undang No 5 Tahun 1974, tentang Pemerintahan di Daerah.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3839)
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437)
- Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (Rpjpn) 2005-2025.
- Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2004 Tentang Rencana Kerja Pemerintah.
- Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2004 Tentang Rencana Kerja Dan Anggaran Kementerian/Lembaga Yang Direvisi Menjadi Peraturan Pemerintah No 90 Tahun 2010.
- Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 2006 Tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan.
- Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 2006 Tentang Tatacara Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional.
- Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan.
- Pemerintah Antar Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota.
- Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2008 Tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 54 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan.
- Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2008 Tentang Tahapan, Tata Cara.

- Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah.
- Peraturan Presiden No. 5 Tahun 2010 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (Rpjmn) 2010-2014.
- Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 Tentang Dekonsentrasi Dan Tugas Pembantuan Lembaran Negara Tahun 2008 Nomor 20 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4816)
- Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2004 Tentang Rencana Kerja Pemerintah. Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2004 Tentang Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga Yang Direvisi Menjadi Peraturan Pemerintah No. 90 Tahun 2010.
- Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 2006 Tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan.
- Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 2006 Tentang Tatacara Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional.
- Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintah Antar Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota.
- Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2008 Tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 54 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2008 Tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah.
- Peraturan Presiden No. 5 Tahun 2010 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (Rpjmn) 2010-2014.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2006 Tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi

- Pelaksanaan Rencana Pembangunan.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 Tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah.
- Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 2008 Tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan
- Dekonsentrasi Dan Tugas Pembantuan Berdasarkan PP No.7 Tahun 2008 Pada Tataran Kebijakan dan Implementasi Oleh Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Departemen Keuangan.
- Bappenas And Bridge-Undp. 2008. Studi Evaluasi Dampak Pemekaran Daerah 2001-2007. Jakarta.
- DepkeuRi, Dirjen Perimbangan Keuangan. 2011.
- Deskripsi dan Analisis Apbd Tahun 2011. Jakarta : Departemen Keuangan Republik Indonesia.
- Ilmu Pemerintahan, Jurnal. 2013. Analisis Proses Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (Apbd) Kota Pekanbaru Tahun 2012, Fisip – UR.
- Forum Bisnis & Kewirausahaan, Jurnal Ilmiah StieMdp. 2012. Analisis Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (Pad) Terhadap Kinerja Keuangan Pada Pemerintah Kabupaten dan Kota di Provinsi Sumatera Selatan. Palembang. Badan Pusat Statistik. 2007. Statistik Indonesia 2007.
- Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia (Sankri): Buku I Prinsip-Prinsip Penyelenggaraan Negara. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, Februari 2003.
- _____, Himpunan Peraturan Otonomi Daerah, Pustaka Antara Utama, 2001
- _____, Penelitian Prakarsa, 2010, Inovasi Sosial Penyelenggaraan Pemerintahan yang Baik, tidak diterbitkan.

- _____, Jurnal Sekretariat Negara, 2010. Negarawan, Jakarta, Sekretariat Negara.
- _____, Tarik Ulur Relasi Pusat Daerah. Yogyakarta: Timur Mahardika.
- _____, World Bank. 2000. Concept of Fiscal Decentralization and Worldwide Overview.
- _____, Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-undang Pelaksanaannya, Unsika, Karawang
- Penelitian Chaerun Nisa Kinerja Keuangan Pemerintah Propinsi Gorontalo 2012, tidak diterbitkan
- Penelitian M. Syahrir SR Kinerja Keuangan Pemeerintah Daerah Kabupaten Soppeng 2003-2010, tidak diterbitkan.
- Penelitian Fitri Ramadhani Kinerja Keuangan Daaerah Kabupaten Tanggerang 2013.

Sumber Internet

- [Http://Massweeto.Blogspot.Co.Id/2012/05/Pentingnya-Sebuah-Perencanaan.Html](http://Massweeto.Blogspot.Co.Id/2012/05/Pentingnya-Sebuah-Perencanaan.Html)
- [Http://Guru-Ppkn.Blogspot.Co.Id/2013/11/Pembagian-Kewenangan-Antara-Pusat-Dan.Html](http://Guru-Ppkn.Blogspot.Co.Id/2013/11/Pembagian-Kewenangan-Antara-Pusat-Dan.Html)
- [Http://Www.Tutorialut.Web.Id/2015/04/Perencanaan-Pembangunan-Daerah-1.Html](http://Www.Tutorialut.Web.Id/2015/04/Perencanaan-Pembangunan-Daerah-1.Html)
- [Http://Irfansiyakusa.Blogspot.Co.Id/2012/06/Tor-Grand-Design-Otonomi-Daerah.Html](http://Irfansiyakusa.Blogspot.Co.Id/2012/06/Tor-Grand-Design-Otonomi-Daerah.Html)
- [Https://Lenysulanjari.Wordpress.Com/Analisa Keuangan Pusat Dan Daerah](https://Lenysulanjari.Wordpress.Com/Analisa%20Keuangan%20Pusat%20Dan%20Daerah)
- [Https://Www.Academia.Edu/9601958/Indikator_ Pembangunan](https://Www.Academia.Edu/9601958/Indikator_Pembangunan)
- [Http://Naufalalfatih.Wordpress.Com/2012/09/26/Teori-Dan-Indikator-Pembangunan/](http://Naufalalfatih.Wordpress.Com/2012/09/26/Teori-Dan-Indikator-Pembangunan/)
- [Https://Profsyamsiah.Wordpress.Com/2009/03/19/Pengertian-Pembangunan](https://Profsyamsiah.Wordpress.Com/2009/03/19/Pengertian-Pembangunan)
- [Http://Belajartanpabuku.Blogspot.Com/2013/07/Pengertian-](http://Belajartanpabuku.Blogspot.Com/2013/07/Pengertian-)

Dan-Indikator-Pembangunan.
<https://id.wikipedia.org/wiki/Masalah>
<https://id.wikipedia.org/wiki/Manajemen>
[https://candygloria.wordpress.com/2011/04/06/
Pembangunan-Ekonomi-Daerah/](https://candygloria.wordpress.com/2011/04/06/pembangunan-ekonomi-daerah/)
[http://www.voaindonesia.com/content/bps-tingkat-
keliskinan-indonesia-menurun/1948483.html](http://www.voaindonesia.com/content/bps-tingkat-keliskinan-indonesia-menurun/1948483.html)
[http://hedisasrawan.blogspot.co.id/2013/02/permasalahan-
ekonomi-di-indonesia.html](http://hedisasrawan.blogspot.co.id/2013/02/permasalahan-ekonomi-di-indonesia.html)
[http://miasiibungsu.blogspot.co.id/2013/02/administrasi-
bagi-pembangunan.html](http://miasiibungsu.blogspot.co.id/2013/02/administrasi-bagi-pembangunan.html)
[http://admpembabar2012.blogspot.co.id/2012/10/
Administrasi-Bagi-Pembangunan.html](http://admpembabar2012.blogspot.co.id/2012/10/administrasi-bagi-pembangunan.html)
[http://www.slideshare.net/Piousslanky/administrasi-bagi-
pembangunan-1-7](http://www.slideshare.net/Piousslanky/administrasi-bagi-pembangunan-1-7)
[http://www.tabloiddiplomasi.org/previous-issue/171-Mei-
2012/1414-Srategi-Pengembangan-Potensi-Ekonomi-
Daerah.html](http://www.tabloiddiplomasi.org/previous-issue/171-mei-2012/1414-srategi-pengembangan-potensi-ekonomi-daerah.html)
[http://nurhakimramdani.blogspot.co.id/2013/07/urgensi-
dan-manfaat-analisis-potensi.html](http://nurhakimramdani.blogspot.co.id/2013/07/urgensi-dan-manfaat-analisis-potensi.html)
[http://salumata.blogspot.co.id/2015/07/strategi-
pengembangan-potensi-ekonomi.html](http://salumata.blogspot.co.id/2015/07/strategi-pengembangan-potensi-ekonomi.html)
[http://www.duniapelajar.com/2014/06/09/Definisi-
Pembangunan-Menurut-Para-Ahli/](http://www.duniapelajar.com/2014/06/09/definisi-pembangunan-menurut-para-ahli/)
[http://ptrzki.blogspot.co.id/2014/08/Makalah-Mobilisasi.
html](http://ptrzki.blogspot.co.id/2014/08/makalah-mobilisasi.html)
<http://eschool.unm.ac.id/course/info.php?id=153>
<http://simpledream91.blogspot.co.id>
<http://miasiibungsu.blogspot.co.id>
<http://nardilbs.blogspot.co.id>
[https://id.wikipedia.org/wiki/Pembangunan-Nasional-
Indonesia](https://id.wikipedia.org/wiki/Pembangunan_Nasional_Indonesia)
[http://inbeolive.blogspot.co.id/2012/01/Pembangunan-Di-
Indonesia-13.html](http://inbeolive.blogspot.co.id/2012/01/pembangunan-di-indonesia-13.html)
http://salman-setiadji-fisip13.web.unair.ac.id/artikel_

Detail-141450-Politik%20keuangan%20dan%20
anggaran-Analisis%20anggaran%20pendapatan%20
dan%20belanja%20daerah%20kabupaten%20
sumenep%20tahun%202015.Html

[Http://Simpledream91.Blogspot.Co.Id](http://Simpledream91.Blogspot.Co.Id)

[Http://Miasibungsu.Blogspot.Co.Id](http://Miasibungsu.Blogspot.Co.Id)

[Http://Nardilbs.Blogspot.Co.Id](http://Nardilbs.Blogspot.Co.Id)

[Http://Download.Portalgaruda.Org/Article.Php?Article=376805&Val=7694&Title=Analisis%20apbd%20kota%20surabaya%20suatu%20kajian%20kemandirian%20dan%20efektifitas%20keuangan%20daerah](http://Download.Portalgaruda.Org/Article.Php?Article=376805&Val=7694&Title=Analisis%20apbd%20kota%20surabaya%20suatu%20kajian%20kemandirian%20dan%20efektifitas%20keuangan%20daerah).

[Http://Www.Djpk.Depkeu.Go.Id/Wpcontent/Uploads/2016/01/Deskripsi_Dan_Analisis_Apbd_2011_A.Pdf](http://Www.Djpk.Depkeu.Go.Id/Wpcontent/Uploads/2016/01/Deskripsi_Dan_Analisis_Apbd_2011_A.Pdf)

[Http://Repository.Unri.Ac.Id/Xmlui/Bitstream/Handle/123456789/5174/Jurnal.Pdf?Sequence=1](http://Repository.Unri.Ac.Id/Xmlui/Bitstream/Handle/123456789/5174/Jurnal.Pdf?Sequence=1)

[Http://Eprints.Mdp.Ac.Id/676/1/4.%20cherrya%20.Pdf](http://Eprints.Mdp.Ac.Id/676/1/4.%20cherrya%20.Pdf)

[Http://Www.Academia.Edu/5886221/Analisis_Apbd_Kota_Jambi](http://Www.Academia.Edu/5886221/Analisis_Apbd_Kota_Jambi)

[Http://Iuwash.Or.Id/Lg-Watsan-Budget-Analysis/](http://Iuwash.Or.Id/Lg-Watsan-Budget-Analysis/)

[Http://Simpledream91.Blogspot.Co.Id/2011/11/Administrasi-Bagi-Pembangunan.Html](http://Simpledream91.Blogspot.Co.Id/2011/11/Administrasi-Bagi-Pembangunan.Html)

[Http://Abdoel-Azys.Blogspot.Co.Id/2014/01/Makalah-Dana-Alokasi-Umum-Dan-Dana.Html](http://Abdoel-Azys.Blogspot.Co.Id/2014/01/Makalah-Dana-Alokasi-Umum-Dan-Dana.Html)
Diposkanolehabdullah Al-Azizydi 07.57

[Http://Lewokedaerik.Blogspot.Co.Id/2012/10/Pada-Hakatnya-Perencanaan-Merupakan.Html](http://Lewokedaerik.Blogspot.Co.Id/2012/10/Pada-Hakatnya-Perencanaan-Merupakan.Html)

[Http://Warnawarnimakalah.Blogspot.Co.Id/2014/10/Makalah-Sistem-Pemerintahan.Html](http://Warnawarnimakalah.Blogspot.Co.Id/2014/10/Makalah-Sistem-Pemerintahan.Html)

<http://abstraksiekonomi.blogspot.co.id/2013/12/pengertian-dana-perimbangan-atau-dana.html>

Goulet, Denis. 1977. The Cruel Choice; A New Concept in The Theory of Development, A t h e n e u m , New York
[EjournalUnsrat.Ac.Id/Indeksanalisis Kinerja](http://EjournalUnsrat.Ac.Id/Indeksanalisis_Kinerja)

- Penerimaan Dan Belanja Daerah Php/Jbie/Articie/ Eprints.Ums.Ac.Id/Naskah Publikasi. Pdf/Yuliana/Analisis Kinerja Anggaran Pendapatan Daerah Financing Of Local Governments In Tanzania: Final Report. [Http://Www.Tzonline.Org/Pdf/Developmentofastrategicframework Forthefinancing.Pdf](http://www.tzonline.org/Pdf/Developmentofastrategicframeworkforthefinancing.Pdf)
- SutyastieSoemitroRemi, [Www.Pikiran-Rakyat.Com](http://www.pikiran-rakyat.com) Dalam [Http:// Jendralaulia .Multiply.Com/Journal/Item/13](http://jendralaulia.multiply.com/Journal/Item/13)
- Tato, Syahriar. 2009. Hambatan Dalam Sistem Pembangunan Perkotaan Yang Berkelanjutan [Http://Syahriartato.Wordpress.Com/2009/12/28/Hambatan-Dalam-Sistem Pembangunan-Perkotaan-Yang-Berkelanjutan/](http://syahriartato.wordpress.com/2009/12/28/Hambatan-Dalam-Sistem-Pembangunan-Perkotaan-Yang-Berkelanjutan/)
- Wicaksono, Sonny Ilham. 2012. Masalah Lingkungan Hidup dan Upaya Penanggulangan [Http://Sonyhandsome31.Blogspot.Com/2012/10/Masalah-Lingkungan Hidup-Dan-Upaya.Html](http://sonyhandsome31.blogspot.com/2012/10/Masalah-Lingkungan-Hidup-Dan-Upaya.Html)
- Wikipedia, Pembangunan Ekonomi Dalam [Http:// Id.M.Wikipedia.Org/Wiki/Pembangunan_Ekonomi](http://id.m.wikipedia.org/wiki/Pembangunan_Ekonomi) (11 April 2016)

TENTANG PENULIS



Sehari hari disapa Idris Patarai dari nama lengkap Haji Muhammad Idris Patarai, terdaftar di catatan sipil dan Badan Administrasi Kepegawaian Negara: lahir 31 Desember 1957. Sekarang tenaga fungsional dosen pada Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN) Regional Sulawesi Selatan.

Menempuh pendidikan: S1

Sospol-Pemerintahan Universitas Hasanuddin (1986); S2 Administrasi Pembangunan Universitas Hasanuddin (2000); S3 Administrasi Publik Universitas Negeri Makassar (2010). Mengikuti training, conference, roundtable dan Ibadah diluar negeri: (1) Mewakili pemuda Indonesia dalam Program Pertukaran Pemuda di Jepang, *The Friendship Programme Indonesia – Japan 21th Century*, Tahun 1986; (2) *Safari Investor ke Thailand dan Taiwan, The Mission Investment Taiwan and Thailand*, Tahun 1997. (3). *International Conference on Eco Cities and Workshop for Esat Asia Pilot Eco Cities*, 2010, in Yokohama, Japan; (4) *Training of Leadership in Local Government: Discussion, Action, Result (Dare) Conduct by: Lee Kuan Yeuw School of Public Policy and World Bank Institute, S.Pingapure* 2010.(5) *Training Programme for Local Government Official by Northen Ilinouis University –USA*, 2011; (6).*Wastewater Treatment Management in Bangkok Thailand*, 2011. (7) *The 9th Biennial Conference of Asian Association of Psychology Kunming- China*,2011.(8) *Training Effective Urban Infrastructure Programme – Mayor and Exekutive Roundtable – Cities Development Iniatiasi –ves for Asia (CDI)*, 2012 in Singapore; dan (9) *Ibadah Haji, Arab Saudi-Mekah-Madina* (2006 dan 2009), Umroh (1999)

Menikah dengan Sarminaliah (1991) dan dikaruniahi 3 (tiga) anak, masing masing : Thathmainnul Qulub Mallagenni (sedang menempuh pendidikan dokter di Unhas-Makassar); Muhammad Ishlah Manessa (selesai di Newcastle University-Psb, Singapura); Tabayyun Pasinringi (menekuni cita citanya menjadi public relation, kini studi di Fitkom Unpad-Bandung).

Sebelum di IPDN, Idris Patarai (59) pernah bekerja di Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan (1988-2004) dan di Pemerintah Kota Makassar (2004-2012). Sebelumnya pernah menjadi Anggota DPRD Bone (1992-1997)

Tercatat di Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai Calon Wakil Walikota Makassar pada Pilwalkot 2013 (dinyatakan tidak terpilih).

Telah menulis beberapa buku. Terbaru (2016): (1) Desentralisasi Pemerintahan dalam Perspektif Pembangunan Politik di Indonesia,(2) Birokrasi, Akuntabilitas dan Kinerja, Sebuah Refleksi (editor) dan (3) Perencanaan Pembangunan Daerah (sebuah pengantar), dan (4) Berpikir Berbeda Memilih Ahok” .



de la macca

Jl. Borong Raya No. 75 A
Telp. 0411-2410294 - 0811 468 957
Email: gunmonoharto@yahoo.com

GERBANG KECERDASAN
MENUJU PERADABAN
YANG LEBIH BAIK

ISBN 978 602 263 131 6



9 786022 631316