

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1. Penelitian terdahulu**

2.1.1. Analisis perkembangan kemampuan keuangan daerah dalam mendukung pelaksanaan otoda di kabupaten nganjuk oleh David Efendi dan Sri Wuryanti Fakultas Ekonomi, Universitas Muhammadiyah Ponorogo, dalam Jurnal Organisasi dan Manajemen, Volume 10, Nomor 1, Maret 2014.

Berisikan bahwa Kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan tercermin dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) yang menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai kegiatan pelaksanaan tugas pembangunan, serta pemerataan dan keadilan dengan mengembangkan seluruh potensi yang dimiliki oleh masing-masing daerah. Perumusan masalah penelitian ini adalah : Apakah terdapat perkembangan kemampuan keuangan daerah di kabupaten Nganjuk dalam rangka mendukung pelaksanaan otonomi daerah ?. Dan tujuan penelitian ini untuk mengetahui perkembangan kemampuan keuangan di Kabupaten Nganjuk untuk tahun anggaran 2005-2009 dalam rangka mendukung pelaksanaan otonomi daerah. Jenis penelitian ini termasuk penelitian deskriptif dengan obyek penelitian PEMDA Kabupaten Nganjuk. Data sekunder yang dibutuhkan adalah APBD TA. 2005-2009. Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan cara Dokumentasi. Analisis data yang dipergunakan: (1) rasio kemandirian, (2) Rasio derajat desentralisasi fiskal, (3) Rasio indeks kemampuan rutin, (4) rasio keserasian, dan (5) rasio pertumbuhan. Hasil penelitian menunjukkan: (1) rasio kemandirian berstatus rendah sekali, (3) rasio derajat desentralisasi fiskal masih kurang, (3) rasio indeks rutin berskala kurang, (4) rasio keserasian menunjukkan hasil belanja rutin lebih besar dari belanja pembangunan, (5) rasio pertumbuhan terjadi pertumbuhan positif dan negatif. Keterbatasan penelitian: hanya menggunakan analisis rasio, tidak menganalisis keseluruhan unsur APBD.

2.1.2. Analisis rasio untuk mengukur kinerja pengelolaan keuangan daerah di kabupaten sarolangun tahun 2011-2013 oleh wirmie eka putra coriyati Dosen Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Jambi, dalam jurnal kajian ekonomi dan keuangan daerah

Berisikan bahwa Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui kinerja pengelolaan keuangan pemerintah daerah berdasarkan analisis rasio keuangan pada APBD Kabupaten Sarolangun dan untuk mengetahui perkembangan pendapatan APBD Kabupaten Sarolangun. Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif dengan menggunakan metode analisis rasio. Hasil penelitian menunjukkan

bahwa rasio kemandirian selama tiga tahun anggaran adalah rendah sekali dengan rata-rata 4,26 persen, rasio efektivitas selama tiga tahun anggaran adalah sangat efektif dengan rata-rata 102,2 persen, rata-rata rasio aktivitas selama tiga tahun anggaran pada belanja operasi sebesar 66,77 persen dan pada belanja modal sebesar 27,12 persen, rasio pengelolaan belanja mengalami surplus anggaran setiap tahunnya dan memiliki rata-rata sebesar 104,85 persen, serta pada rasio pertumbuhan PAD memiliki rata-rata pertumbuhan sebesar 0,13 persen dan Pendapatan memiliki rata-rata pertumbuhan sebesar 7,45 persen, sedangkan rasio belanja operasi memiliki rata-rata pertumbuhan sebesar 6,46 persen dan rasio belanja modal memiliki rata-rata pertumbuhan sebesar 2,99 persen. Adapun perkembangan pendapatan APBD Kabupaten Sarolangun mengalami peningkatan setiap tahunnya.

2.1.3. Adinda Permatasari Rahadian, analisis implementasi kebijakan tentang keterbukaan informasi publik studi kasus pada kementerian pertanian dalam Jurnal Analisis dan Kebijakan Publik Volume 3

Menyatakan bahwa Pemerintahan yang terbuka (open government) merupakan salah satu fondasi sebagai akuntabilitas demokrasi. Dalam pemerintahan yang terbuka, keterbukaan informasi publik adalah salah satu keharusan karena dengan adanya keterbukaan informasi publik, pemerintahan dapat berlangsung secara transparan dan partisipasi masyarakat terjadi secara optimal dalam seluruh proses pengelolaan pemerintahan. Proses pengelolaan itu termasuk seluruh proses sumber daya, yang dimulai dari proses pengambilan keputusan, pelaksanaan, serta evaluasinya, sehingga untuk mendukung hal tersebut harus dibangun civic engagement atau deklarasi untuk turut berpartisipasi dalam kehidupan kolektif. (Jurnal Dialog Kebijakan Publik, edisi 3/9/2011) .Masalah dalam penelitian ini lebih banyak mengarah kepada “Bagaimana implementasi kebijakan tentang Keterbukaan Informasi Publik di Kementerian Pertanian berdasarkan prinsip transparency dalam good governance?” dan metode yang digunakan Penelitian ini dilaksanakan dengan metode kualitatif dengan pendekatan positivis (kualitatif). Penelitian dilaksanakan dengan wawancara mendalam dengan pemilihan informan secara purposive.

2.1.4. Diah Hariani, analisa kebijakan pelayanan publik di kabupaten gianyar dalam jurnal ilmu administrasi dan kebijakan publik

Penyelenggaraan pelayanan publik oleh lembaga pemerintah kepada masyarakat warga negara dapat kita kaji dengan mengikuti alur perkembangannya. Tahun 1992 Barzelay dan Armajani, sebagaimana dikutip oleh Yeremias T Keban, menyampaikan adanya pergeseran dari paradigma birokratik, menuju ke paradigma ”post bureaucratic paradigm. Dijelaskan lebih lanjut oleh Barzelay dan Armajani, perbedaan dua paradigma di atas, yaitu paradigma birokratik dan paradigma ”post bureaucratic paradigm”, seperti tampak dalam tabel berikut:

Tabel 2.1.  
Pergeseran Paradigma Administrasi Publik

<b>PARADIGMA BIROKRATIK</b>	<b>PARADIGMA <i>POST BUREAUCRATIC</i></b>
Menekankan kepentingan publik, efisiensi, administrasi, dan kontrol	Menekankan hasil yang berguna bagi masyarakat, kualitas dan nilai, produk, dan keterikatan terhadap norma
Mengutamakan fungsi, otoritas dan struktur	Mengutamakan misi, pelayanan dan hasil akhir ( <i>outcome</i> )
Menilai biaya, menekankan tanggung jawab ( <i>responsibility</i> )	Menekankan pemberian nilai (bagi masyarakat), membangun akuntabilitas dan memperkuat hubungan kerja
Mengutamakan ketaatan pada aturan dan prosedur	Menekankan pemahaman dan penerapan normanorma, identifikasi dan pemecahan masalah, serta proses perbaikan yang berkesinambungan
Mengutamakan beroperasinya sistemadministrasi	Menekankan pemisahan antara pelayanan dengan kontrol, membangun dukungan terhadap norma-norma, memperluas pilihan masyarakat, mendorong kegiatan kolektif, memberikan insentif, mengukur dan menganalisis hasil dan memperkaya umpan balik

Sumber : Diadopsi dari Denhardt dan Denhardt, 2000 : 24

Pemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan issue yang paling mengemuka dalam pengelolaan administrasi publik dewasa ini. Tuntuan gencar yang dilakukan masyarakat kepada pemerintah untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan yang baik sejalan dengan meningkatnya peradaban masyarakat dan globalisasi. *Good governance* sebagai penterjemah konkrit demokrasi meniscayakan adanya *civic culture* sebagai penopang sustainaibilitas demokrasi, mengandung dua

pengertian : (1) nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan/ kehendak rakyat, nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan untuk mencapai tujuan kemandirian emosional, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial, (2) aspek-aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut di atas.

Hood sebagaimana dikutip oleh Yeremias T Keban, mengungkapkan bahwa ada tujuh komponen doktrin dalam New Public Management (NPM) yaitu:

1. Pemanfaatan manajemen profesional dalam sektor publik;
2. Penggunaan indikator kinerja;
3. Penekanan yang lebih besar pada control output
4. Pergeseran perhatian ke unit-unit yang lebih kecil
5. Pergeseran ke kompetisi yang lebih tinggi
6. Penekanan gaya sektor swasta pada praktek manajemen
7. Penekanan pada disiplin dan penghematan yang lebih tinggi dalam penggunaan sumberdaya.

Lebih lanjut Ferlie, Asdhburner, Fitzgerald dan Pettigrew, sebagaimana dikutip oleh Yeremias T Keban, menyatakan *New Public Management* ini telah mengalami perubahan orientasi. Tahap-tahap perubahan orientasi *New Public Management* ini meliputi:

1. *The efficiency drive*, yaitu mengutamakan nilai efisiensi dalam pengukuran kinerja.
2. *Downsizing and decentralization*, yang mengutamakan penyederhanaan struktur, memperkaya fungsi dan mendelegasikan otoritas kepada unit-unit yang lebih kecil agar dapat berfungsi secara cepat dan tepat.
3. *In search of excellence*, yang mengutamakan kinerja optimal dengan memanfaatkan ilmu pengetahuan dan teknologi.
4. *Public service orientation*, menekankan pada kualitas, misi dan nilai-nilai yang hendak dicapai organisasi publik, memberikan perhatian yang lebih besar kepada aspirasi, kebutuhan, dan partisipasi "user" dan warga masyarakat, memberikan otoritas yang lebih tinggi kepada pejabat yang dipilih masyarakat, termasuk wakil-wakil mereka, menekankan social learning dalam pemberian pelayanan publik, dan penekanan pada evaluasi kinerja secara berkesinambungan, partisipasi masyarakat dan akuntabilitas.

Berkait dengan proses perkembangan tersebut di atas Warsito Utomo menjelaskan bahwa saat ini telah terjadi perubahan paradigma administrasi negara, dari *Traditional public administration* (TPA) menuju *New public administration* (NPA), Pada *Tradisional Public Administration* orientasi administrasi negara, lebih ditekankan kepada *Control, Order, Prediction* (COP), yang sangat terikat kepada

*political authority, tightening control, to be given and following the instruction.* Pada New Public Management, administrasi negara diarahkan kepada *alignment creativity and empowering (ACE)*.

Dalam paradigma baru administrasi negara, selanjutnya dijelaskan lebih lanjut oleh Warsito Utomo bahwa "segala proses, sistem, prosedur, hierarchi atau lawfull state tidak lagi merupakan acuan yang utama meskipun tetap perlu diketahui dan merupakan skill. Tetapi results, teamwork, fleksibilitas haruslah lebih dikedepankan, disebabkan oleh tekanan, pengaruh, adanya *differentiated public demand*".

Dalam penelitian dihasilkan kesimpulan bahwa Didalam merumuskan kebijakan pelayanan publik, maka konstruksi perumusan kebijakan penyelenggaraan pelayanan publik harus lebih memenuhi harapan masyarakat. yang memungkinkan terealisasinya Standar Pelayanan Publik, dalam kerangka penyelenggaraan kebijakan pelayanan publik, yang lebih responsif dan partisipatif dan yang secara khusus lebih bersesuai dengan kondisi yang berkembang dalam masyarakat daerah dimana pelayanan itu diselenggarakan.

Konstruksi perumusan kebijakan yang dilakukan seperti terproses diatas, akan sesuai dengan perkembangan paradigma pelayanan publik, dari yang normatif-positivistik ke yang progresif-sosiologik, yang memungkinkan kebijakan-kebijakan yang lebih responsif untuk membukakan kesempatan kepada stakeholders untuk ikut langsung berpartisipasi dalam proses pembentukan hukum sebagai suatu rational construct in concreto. Proses konstruksi perumusan kebijakan penyelenggaraan pelayanan publik dengan membukakan ruang guna menyertakan partisipasi masyarakat seperti tersebut merupakan dasar-dasar penerapan apa yang disebut New Public Service Paradigm

2.1.5. Ferdinand Kerebungu, Pelayanan Birokrasi dalam otonomi daerah, jurnal dialog kebijakan publik, Ed. 3 September 2011

Permasalahan dalam penelitian ini adalah "sejauhmana efektivitas pelayanan birokrasi di era otonomi daerah". Yang bertujuan untuk mengkaji dan menganalisis pelaksanaan pelayanan birokrasi terhadap masyarakat di era otonomi daerah. Sehingga tulisan ini dapat bermanfaat untuk melakukan evaluasi pelaksanaan otonomi daerah apakah berjalan efektif sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 junto Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang otonomi daerah.

Untuk meningkatkan kualitas birokrasi dalam pelayanan publik, perlu memperhatikan tentang tugas dan fungsi dari masing-masing aparatur. Di mana para aparatur (birokrat) dituntut untuk memiliki pengetahuan tentang unsur-unsur layanan publik yang secara tepat, memahami alur birokrasi layanan yang ditetapkan oleh masing-masing satuan kerja perangkat daerah (SKPD), dan yang terakhir, tidak menundanda pekerjaan. Selain itu, seorang birokrat akan nampak kualitas

layanannya terhadap publik seperti keandalannya, responsif, memiliki pengetahuan luas dan ketrampilan yang baik, memiliki kejujuran dan berperilaku baik, komunikatif, dan memahami secara cepat kebutuhan publik yang dilayani.

Banyak pengamat mengatakan bahwa birokrasi identik dengan administrasi. Oleh karena itu birokrasi di Amerika Serikat disebut dengan Administration, (Sarundajang, 2005). Oleh sebab itu, kelemahan birokrat sama dengan kelemahan administrasi pelayanan publik. Selanjutnya Sarundajang (2005), mengemukakan ada lima ciri fungsi birokrasi yaitu: (1) memenuhi tatanan internal organisasi dan keamanan eksternal organisasi; (2) menjamin keadilan di lingkungan masyarakat; (3) melindungi kebebasan individu berdasarkan peraturan dan norma adat istiadat yang berlaku di masyarakat; (4) mengatur tindakan individu agar individu tidak menjadi liar; (5) meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Menyimak kelima ciri fungsi birokrasi tersebut, seyogyanya di era otonomi daerah saat ini setiap pejabat publik dalam melaksanakan tugasnya sebagai administrator dan pelayan publik memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat guna mencapai cita-cita pendirian negara ini, dan memberikan pengayoman terhadap masyarakat yang berada di wilayah kerjanya. Jika birokrat sebagai administrator dan pelayan publik melaksanakan tugasnya berdasarkan fungsinya sebagaimana dikemukakan oleh Sarundajang di atas, kita tidak menjumpai berbagai bentuk kekecewaan masyarakat dan sebaliknya masyarakat akan concern dalam aktivitas kesehariannya dalam memenuhi kebutuhan hidupnya. Sejalan dengan pemikiran tersebut, Lumingkewas dan Masengi (2008), mengemukakan bahwa “birokrasi pemerintahan dapat dipandang dari dua dimensi, yaitu: (1) dimensi kelembagaan yang meliputi; mekanisme dan prosedur, peraturan-peraturan baku yang berstandar dan budaya, dan (2) dimensi sikap dan perilaku birokrasi; dimensi ini merujuk pada berbagai perilaku yang diperankan para birokrat dalam pelayanan publik”. Berdasarkan kedua dimensi birokrasi pemerintahan tersebut, birokrat dalam menjalankan tugasnya berdasarkan peraturan perundangundangan yang berlaku bagi setiap pejabat publik dan menampakkan perilaku sebagai pamong yang patut diteladani oleh semua pihak, yang pada gilirannya akan dapat memberikan pelayanan yang prima terhadap masyarakat..

Kesimpulan dalam penelitian ini adalah Pelaksanaan otonomi daerah pada prinsipnya adalah percepatan pertumbuhan dan pembangunan daerah, serta mendekatkan pelayanan pemerintahan pada masyarakat di daerah. Dalam sistem pemerintahan daerah yang bersifat desentralistik seperti sekarang ini, tanggung jawab lebih bertumpu pada kepala daerah yaitu Bupati/Walikota, untuk dapat mengoptimalkan dan memberdayakan segala sumberdaya yang ada di daerahnya, termasuk diantaranya sumberdaya manusia secara berdaya guna dan berhasil guna.

Untuk mencapai hal tersebut, seorang kepala daerah dalam menjalankan roda pemerintahannya harus bersifat demokratis, transparan dan akuntabel, yang pada gilirannya birokrasi pelayanan publik akan berjalan secara optimal.

#### 2.1.6. Muhadam Labolo, Reformasi Birokrasi dan implementasi Good Governance dalam jurnal ilmu pemerintahan MIPI

Urgensi reformasi birokrasi di Indonesia setidaknya di dorong oleh sejumlah catatan penting, pertama, meningkatnya belanja aparatur disebabkan oleh bertambahnya rekrutmen pegawai tanpa pengendalian yang jelas, disamping membesarnya struktur birokrasi pemerintahan. Peningkatan belanja aparatur dapat dilihat dari hasil evaluasi FITRA (2011), dimana 124 pemerintah daerah cenderung memperlihatkan gejala kebangkrutan. Kabupaten Lumajang menjadi contoh nyata dimana belanja aparatur membengkak hingga mencapai 83% dari total APBD. Ini berarti, lebih kurang 2% pegawai kemungkinan menikmati belanja aparatur, sisanya sebesar 17% diperebutkan oleh 98% masyarakat dalam bentuk alokasi belanja modal/pembangunan. Bertambahnya pegawai hasil rekrutmen tanpa kompetensi yang jelas serta kebiasaan mengembangkan struktur organisasi membuat pemerintah pusat maupun daerah mengalami defisit anggaran layaknya gali-lubang, tutup-lubang. Kedua, membengkaknya ongkos demokrasi (pemilukada) mengakibatkan beban kas pemerintah daerah khususnya mengalami peningkatan signifikan. Ironisnya, perhelatan tersebut tak jelas melahirkan kepemimpinan pemerintahan yang handal. Besarnya anggaran pemilukada, serta dampak yang ditimbulkan terhadap birokrasi mengakibatkan pemerintah kelimpungan dalam menutup defisit anggaran. Lebih dari itu birokrasi mengalami dilemma loyalitas akibat terpecahnya konsentrasi pada setiap pesta pemilukada. Ketiga, tingginya gairah penggemukan organisasi birokrasi pemerintahan tanpa perencanaan dan analisis yang jelas memicu pembiayaan dan rekrutmen pegawai dalam jumlah tak sedikit. Akibatnya, birokrasi di daerah mengalami overload, atau bahkan kekurangan, khususnya daerah di luar pulau Jawa. Disisi lain rendahnya pendapatan asli daerah menciptakan ketergantungan pada pemerintah pusat, sementara belanja pemerintah daerah jauh dari efisiensi, bahkan tak terkontrol akibat tingginya beban organisasi. Keempat, meluasnya perilaku koruptif mendorong birokrasi kehilangan kepercayaan sebagai pelayan masyarakat. Kelima, lemahnya pengawasan mengakibatkan pemerintah cenderung bertindak konsumtif, boros, sewenang-wenang dan tak transparan. Keseluruhan catatan negatif tersebut di dukung pula oleh perilaku buruk birokrasi dalam pelayanan masyarakat seperti sikap yang lamban dan reaktif, arogan, nepotisme, berbelit-belit, boros, bekerja secara naluriah (insting), enggan berubah, serta kurang berorientasi pada kepentingan masyarakat. Masalahnya, bagaimanakah sebaiknya reformasi birokrasi dilakukan, apakah tantangan yang dihadapi, serta bagaimanakah desain reformasi birokrasi yang

mesti dilakukan dalam meminimalisasi meluasnya masalah yang dihadapi? Tulisan singkat ini akan mendeskripsikan tentang makna birokrasi dan good governance, karakteristik pemerintahan yang baik, masalah dan tantangan yang dihadapi dalam upaya reformasi birokrasi, serta upaya strategis reformasi birokrasi dan implementasi tata kelola pemerintahan yang baik. Perubahan tersebut diharapkan tidak saja bersifat incremental semata, namun fundamental. Hal itu disadari bahwa upaya reformasi birokrasi merupakan bagian dari grand desain penciptaan tata pemerintahan yang baik (good governance). Konsep ini diharapkan mampu menjembatani suatu kondisi pemerintahan yang buruk (bad government) kearah terbentuknya pemerintah yang baik (good government). Tentu saja birokrasi pemerintahan sebagai instrument pelaksana menjadi fokus utama yang mesti diperbaiki melalui kebijakan reformasi birokrasi. Cakupan tulisan ini juga akan menyentuh reformasi birokrasi pemerintahan baik pusat maupun daerah, sekalipun pada akhirnya lebih menampilkan potret masalah birokrasi di level pemerintah daerah. Bagaimanapun juga, kita semua paham bahwa reformasi birokrasi di level pemerintah daerah merupakan bagian dari kebijakan reformasi birokrasi secara nasional.

Konsep birokrasi sendiri lazim merujuk pada gagasan Maximilliam Weber (1864-1920). Sekalipun demikian, Albrow banyak mengembangkan konsep birokrasi dari berbagai sudut pandang. Secara etimologis, birokrasi berasal dari kata *bureaucracy* (Inggris), atau burocratie (Jerman), burocrazia (Italia) dan bureaucatie (Perancis), yang berarti meja atau kantor. Istilah ini dimunculkan kembali oleh filosof Perancis, Baron de Grimm atas catatan Vincent de Gournay . Cracy (kratos) sendiri menunjukkan arti kekuasaan atau aturan. Dalam padanan lain seringkali dihubungkan dengan istilah pemerintahan (proses), sebab pemerintahlah yang paling mungkin memiliki kekuasaan membuat aturan, atau bahkan proses dan sumber dari semua aturan dalam hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah. Statement ini setidaknya sejalan dengan pikiran Gornay dan Laski (1930), yang kemudian mendefenisikan birokrasi sebagai suatu sistem pemerintahan dimana kontrol sepenuhnya berada di tangan para pejabat yang sampai pada batas tertentu dapat menunda atau mengurangi kemerdekaan warga negara biasa . Dua contoh lain hasil asimilasi yang sebangun dengan kata itu misalnya konsep demokrasi dan oligarkhi. Apabila sumber kekuasaan berasal dari rakyat banyak lazim disebut demokrasi. Demikian pula apabila sumber kekuasaan tersebut dikendalikan oleh sekelompok rakyat pintar (profesional) dikenal dengan istilah oligarkhi.

Reformasi birokrasi merupakan upaya penataan kapasitas kelembagaan yang menyangkut sistem dan struktur birokrasi dalam menjalankan fungsi pokok sebagai pelayan masyarakat. Jika secara politis birokrasi merupakan instrument kekuasaan dalam mewujudkan visi dan misi penguasa sesuai amanah rakyat yang dituangkan

dalam bentuk kebijakan politik formal, maka reformasi birokrasi semestinya diarahkan pada upaya penciptaan situasi yang kondusif agar birokrasi netral dari pengaruh kekuasaan yang berlebihan. Apabila secara sosiologis birokrasi dipandang sebagai organisasi paling rasional yang memiliki sejumlah karakteristik sebagai pelaksana interaksi antara pemerintah disatu sisi dan masyarakat disisi lain, maka reformasi birokrasi selayaknya diarahkan pada penguatan karakteristik dimaksud, sekalipun mesti dengan sejumlah catatan pengecualian pada tahap implementasi. Jika secara administratif birokrasi dipandang sebagai media yang memudahkan pelayanan, menitikberatkan aspek efisiensi dan efektivitas serta memiliki mekanisme dan standarisasi yang jelas dalam interaksinya, maka reformasi birokrasi seharusnya diarahkan pada sejumlah alternatif pilihan kebijakan seperti reformasi struktural, kapasitas dan instrumentasi. Kini, marilah kita cermati bagaimanakah desain kebijakan reformasi birokrasi sebaiknya dilakukan dalam mewujudkan fungsi birokrasi sekaligus mendorong penciptaan tata kelola pemerintahan yang baik (good governance).

Pertama, reformasi organisasi (struktural). Organisasi dapat diartikan dalam dua macam, pertama dalam arti statis, yaitu organisasi sebagai wadah tempat dimana kegiatan kerjasama dijalankan. Kedua dalam arti dinamis, yaitu organisasi sebagai suatu sistem proses interaksi antara orang-orang yang bekerjasama, baik formal maupun informal. Uraian selanjutnya akan lebih menitikberatkan pada pengertian kedua, yaitu organisasi dalam arti dinamis. Hal ini disebabkan oleh faktor eksternal dan internal. Secara internal organisasi di dorong oleh tingginya tekanan kekuasaan, sedangkan secara eksternal di dorong oleh perubahan lingkungan yang lebih luas. Kedua faktor tersebut cukup dominan menjadikan organisasi pemerintah tampak dinamis. Desain reformasi struktural dapat dilakukan dengan meletakkan landasan kuat bahwa organisasi adalah alat untuk mencapai tujuan, bukan tujuan itu sendiri. Perbedaan pemahaman dalam manajemen pemerintahan seringkali menjadikan birokrasi tak efektif menjalankan tugas dan fungsinya. Boleh jadi dalam perspektif seorang kepala daerah birokrasi adalah alat untuk mewujudkan gagasan ideal dalam bentuk visi dan misi selama lima tahun, namun dalam perspektif aparatur birokrasi adalah tujuan akhir berkenaan dengan bagaimana jabatan paling tinggi sebagai refleksi kekuasaan dapat dicapai. Masalah kemudian bertambah ketika sebagian besar kepala daerah justru berpikir sama dengan aparatnya, yaitu bagaimana menjadikan birokrasi sebagai alat untuk memperoleh akses bagi keseluruhan sumber daya yang tersedia. Reformasi organisasi tidaklah sekedar slogan kaya fungsi miskin struktur, namun lebih dari itu organisasi didesain berdasarkan kebutuhan, bukan kepentingan politik atau kelompok tertentu. Pada level hirarkhis diperlukan pemangkasan yang memungkinkan jenjang struktural lebih pendek. Dalam jarak tertentu dibutuhkan

pendelegasian yang memungkinkan pelayanan lebih efisien dan efektif. Pada level horizontal dibutuhkan organ fungsional yang lebih fleksibel dalam menjawab tuntas akar masalah yang dihadapi. Dominasi aspek struktural selama ini telah menciptakan kekakuan, selain membuang waktu dan biaya yang tak sedikit. Panjangnya jalur hirarkhis membuat setiap masalah terkesan basi ketika kembali pada masyarakat, bahkan sulit bersentuhan langsung dengan para pengambil keputusan (decision maker).

Organisasi sebaiknya disusun berdasarkan hasil analisis jabatan dan beban kerja, bukan kompromi politik. Harus diakui bahwa budaya penyusunan organisasi di daerah selama ini cenderung mempraktekkan cara-cara penyusunan organisasi di tingkat pusat. Sistem pemilukada telah menjebak kepala daerah untuk melakukan rekonstruksi organisasi pemda lewat cara-cara resuhfle kabinet jilid satu, dua dan seterusnya. Pola penjenjangan karier kurang diperhatikan, bahkan hasil Baperjakat hanyalah unsur formalitas dalam penempatan personil pada struktur organisasi pemda.

2.1.7. R. Agoes Kamaroellah, 2017. Analisis kinerja pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja daerah pada badan keuangan daerah kabupaten pamekasan, dalam Jurnal EMBA 23 Vol.3 No.4 Desember 2017

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis kinerja anggaran pendapatan dan belanja daerah dan kemampuan kinerja anggaran pendapatan dan belanja daerah pada Badan Keuangan Daerah Kabupaten Pamekasan selama periode 2013-2016. Ruang lingkup Penelitian Sesuai dengan data-data yang sumbernya dari Badan Keuangan Daerah Kabupaten Pamekasan mengenai Kinerja anggaran pendapatan dan rasio kinerja keuangan anggaran pendapatan berdasarkan Analisis varians secara umum menunjukkan bahwa Rasio Kinerja Keuangan Pendapatan Daerah Kabupaten Pamekasan dapat dikatakan baik. Hasil penelitian Analisis varians menunjukkan bahwa sebagian besar tahun yang diteliti mengalami selisih lebih atau selisih yang diharapkan. Dikuatkan juga dengan target realisasi anggaran pendapatan dari tahun 2013-2016 memiliki angka rata-rata sebesar 100,05%.

Derajat Desentralisasi Kabupaten Pamekasan menunjukkan angka rata-rata 24,16% sehingga dapat dikatakan rendah. Derajat Desentralisasi tertinggi terjadi pada tahun 2016 yaitu 10,65%, sedangkan Derajat Desentralisasi terendah terjadi pada tahun 2013 yaitu 7,68%. Derajat Desentralisasi Kabupaten Pamekasan termasuk kriteria sangat kurang, karena kriteria Prosentase Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Total Pendapatan Daerah (TPD) berkisar **0,00–10,00 %**. Hal ini ditunjukkan Derajat Desentralisasi pada tahun 2013 **rendah** dengan rata-rata Derajat Desentralisasi sebesar 6,71%. Derajat Desentralisasi tertinggi terjadi pada tahun 2015

yaitu 8,57%, kemudian pada tahun 2014 dan 2016 terjadi peningkatan yaitu 8,11% dan 8,23% , dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pemerintah Kabupaten Pamekasan berupaya untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Berdasarkan Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah dapat dikatakan bahwa tingkat ketergantungan Kabupaten Pamekasan tahun 2013-2016 sangat tinggi yang ditunjukkan dengan rata-rata Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah diatas 50%. Tingkat ketergantungan tertinggi terjadi pada tahun 2013 yaitu 87,30%, sedang tingkat ketergantungan terendah terjadi pada tahun 2016 yaitu 77,30%. Hasil ini menunjukkan bahwa terdapat ketergantungan Pemerintah Daerah Kabupaten Pamekasan terhadap pemerintahan pusat atau pemerintahan propinsi. Analisis Pertumbuhan Pendapatan Daerah secara umum Kinerja Keuangan Pendapatan Daerah Kabupaten Pamekasan mengalami peningkatan Kinerja Keuangan Pendapatan. Hal ini ditunjukkan dengan rata-rata pertumbuhan yang positif yaitu 8,29% Pertumbuhan paling tinggi terjadi pada tahun 2013 yaitu mencapai angka 21,46%, sedang pertumbuhan paling rendah terjadi pada tahun 2016 yaitu -10,87%.

2.1.8. Nurhayati , Program Studi Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Kepulauan Riau, Batam Indonesia Analisis Teori Transparansi Pengelolaan Keuangan Daerah di Indonesia, dalam jurnal Trias Politica, volume 1 tahun 2017

Tujuan transparansi adalah menyediakan informasi keuangan terbuka bagi masyarakat dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*Good Governance*). dalam rangka mewujudkan *good governance* tersebut dalam kaitannya dengan pelaksanaan otonomi daerah, maka diperlukan reformasi pengelolaan keuangan daerah dan reformasi keuangan negara. Penerapan otonomi daerah seutuhnya membawa konsekuensi logis berupa penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan berdasarkan manajemen keuangan yang sehat. Pada dasarnya penerapan prinsip transparansi keuangan sangat membantu penyusunan anggaran pemerintah daerah (RAPBD) yang objektif dan berkualitas. Prinsip akuntabilitas dan transparansi keuangan diyakini dapat mendukung usaha mewujudkan pilar-pilar penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Tingkat transparansi pengelolaan keuangan khususnya di tingkat daerah masih banyak mengandung ketidakjelasan dan ketidaktegasan dalam memberikan pedoman kepada arah kebijakan pengelolaan keuangan daerah. Hal ini mengakibatkan kebingungan pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangannya. Kenyataan yang terjadi menunjukkan bahwa dalam pengelolaan anggaran/keuangan daerah seolah-olah masih disusun dengan konsep yang kurang matang/sempurna, dalam waktu yang terburu-buru dan akhirnya lahir secara prematur atau tidak baik. Regulasi yang lahir prematur tentu mengandung berbagai kelemahan dan kekurangan bahkan

ketidakjelasan arahnya. Apalagi kalau dilahirkan dalam kondisi suhu politik yang tinggi yaitu adanya perang kepentingan antar instansi yang merasa berwenang untuk mengaturnya. Dalam hal ini, terkesan tidak ada koordinasi khususnya di tingkat pemerintah daerah dalam membuat dan menetapkan peraturan pelaksanaan pada tingkat operasional yang lebih rendah terhadap pengelolaan keuangan dan transparansi tersebut. Pada akhirnya daerah harus mengeluarkan dana kas daerah yang tidak sedikit demi implementasi peraturan yang di buatnya tersebut. Tingkat transparansi pengelolaan keuangan khususnya di tingkat daerah masih banyak mengandung ketidakjelasan dan ketidaktegasan dalam memberikan pedoman kepada arah kebijakan pengelolaan keuangan daerah. Hal ini mengakibatkan kebingungan pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangannya.

2.1.9. Novita Ekowati , Dr.Sumiasi, S.E.,M.Si , Konsentrasi Manajemen Keuangan Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Brawijaya, Malang dalam Jurnal Fakultas Ekonomi

Analisis Kinerja Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Trenggalek. (Studi Kasus Pada Dinas Pendapatan dan BPKAD Kabupaten Trenggalek) Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kinerja anggaran pendapatan dan belanja daerah Kabupaten Trenggalek selama tahun 2010 – 2014 dengan menggunakan rasio keuangan daerah (rasio kemandirian, rasio efektivitas, rasio efisiensi, rasio belanja tidak langsung dan belanja langsung terhadap total belanja) analisis varians , dan pertumbuhan,. Data diperoleh dari Dinas Pendapatan dan Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Trenggalek berupa dokumen resmi pemerintah daerah serta wawancara. Hasil penelitian ini menemukan bahwa kinerja keuangan pemerintah daerah Kabupaten Trenggalek tahun 2010 – 2014 secara garis besar cukup baik. Hal tersebut dibuktikan dengan didapatkannya hasil perhitungan terhadap rasio efektifitas, efisiensi, varians serta pertumbuhan yang cenderung baik. Penelitian ini juga menggunakan metode deskriptif kualitatif, mengingat lokus penelitiannya sebagian besar adalah dataran rendah.

2.1.10 Cheri Enjelita Kaunang, Amran T Naukoko dan Albert T Londa: *Jurusan Ekonomi Pembangunan, Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Sam Ratulangi, Manado* dalam Jurnal Berkala Ilmiah Efisiensi Volume 16 No. 02 Tahun 2016 Analisis kinerja pengelolaan keuangan daerah dan tingkat kemandirian daerah di era otonomi daerah: studi pada kota manado (tahun 2010-2014).

Menyatakan bahwa Untuk membuat kebijakan dalam pengelolaan keuangan daerah di Kota Manado sangat penting dilakukan analisis terhadap kinerja keuangan daerah tersebut terlebih dahulu. Beberapa alat analisis digunakan dalam penelitian ini

yaitu analisis rasio kemandirian keuangan daerah, analisis efektifitas, analisis aktivitas dan analisis pertumbuhan. Tujuan dari penelitian ini untuk mengetahui kinerja pengelolaan keuangan Kota Manado dari tahun 2010-2014 dan apakah Pemerintah Kota Manado sudah mandiri atau belum dalam membiayai daerah sendiri. Dan dari hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa Pemerintah Kota Manado masih kurang mandiri dalam membiayai daerah sendiri, namun Pemerintah Kota Manado masih terus berusaha untuk bisa mandiri jika dilihat dari peningkatan hasil persentase kemandirian keuangan daerah, Pemerintah Kota Manado juga sangat efektif dalam merealisasikan PAD terbukti dari hasil persentase rasio efektivitas yang rata-ratanya 106.95% dan selalu mengalami peningkatan di tiap tahun, dari rasio aktivitas bisa dilihat bahwa Pemerintah Kota Manado lebih memprioritaskan anggaran pada belanja pembangunan dibanding belanja rutin, dan pertumbuhan Kota Manado sudah cukup baik meskipun masih kurang stabil. Metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah Analisis Rasio Kemandirian Keuangan Daerah, Rasio Efektivitas, Rasio Aktivitas, dan Rasio Pertumbuhan untuk mengetahui kinerja pengelolaan keuangan daerah dan kemandirian Kota Manado. Dan berasal dari data sekunder yang didapat dari Badan Pusan Statistik.

2.1.11. Sundari, Rr. Suprantiningrum dalam analisis kinerja pengelolaan keuangan daerah dan tingkat kemandirian daerah di era otonomi daerah (studi kasus kota semarang tahun 2009-2013) dalam Media Ekonomi dan Manajemen 2015

Bertujuan untuk menganalisis bagaimana kemampuan pengelolaan keuangan daerah Kota Semarang dalam rangka mendukung pelaksanaan otonomi daerah. Sedangkan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah Laporan Realisasi Anggaran Kota Semarang Periode 2009 -2013. Metode Penelitian ini menggunakan Deskriptif Komperatif analisis untuk mengukur kinerja pengelolaan keuangan daerah dan tingkat kemandirian daerah Kota Semarang, yaitu Rasio Kemandirian Keuangan Daerah, Rasio Derajat Desentralisasi, Rasio Efektivitas PAD, dan Rasio Keserasian Belanja Daerah. Berdasarkan hasil analisis yang telah dilakukan diperoleh hasil sebagai berikut: hasil analisis rasio derajat desentralisasi dapat dijelaskan bahwa rata-rata rasio derajat desentralisasi sebesar 25,87% yang berada interval 25% -50% atau mempunyai kemampuan yang sudah baik dalam membiayai pembangunan daerah. Berdasarkan rasio KKD dengan rata-rata rasio KKD sebesar 37,79% berada pada interval 25% -50% berarti konsultatif artinya campur tangan pemerintah pusat sudah mulai berkurang, karena daerah dianggap sedikit lebih mampu melaksanakan otonomi daerah. Rata-rata Rasio Efektivitas PAD  $\geq 100\%$ , berarti kemampuan daerah dalam menjalankan tugas dikategorikan sangat efektif itu menunjukkan dalam memobilisasi penerimaan PAD sesuai dengan yang ditargetkan. Menurut uraian dan

perhitungan Rasio Keserasian bahwa sebagian besar dana yang dimiliki pemerintah Kota Semarang diprioritaskan untuk belanja pembangunan sehingga belanja rutin masih relatif kecil.

2.1.12. Hery Susanto, Analisis kemampuan keuangan daerah pemerintah propinsi Nusa Tenggara Barat. Dalam *Jurnal Organisasi dan Manajemen, Volume 10, Nomor 1, Maret 2014*

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kemampuan keuangan daerah di Propinsi Nusa Tenggara Barat . Penelitian ini menggunakan data sekunder dari sumber utama. Data diperoleh dari pemerintah Propinsi Nusa Tenggara dalam bentuk data yang telah diolah dan dipublikasikan dan menjadi dokumen yang sah seperti data perhitungan APBD Tahun Anggaran 2003-2007. Instrumen yang digunakan dalam pengumpulan data adalah analisis kemampuan keuangan daerah melalui Perhitungan dan Analisis Kerja PAD, yang merupakan pengukuran saham dan pertumbuhan, sehingga diklasifikasikan hasilnya dengan pemetaan kemampuan keuangan daerah berdasarkan metode kuadran. Penelitian ini menarik beberapa kesimpulan yaitu: (1) secara umum, kontribusi PAD (share) terhadap total pendapatan daerah Propinsi NTB TA 2003-2007 rendah, meskipun pertumbuhan PAD yang tinggi; (2) didasarkan pada pengukuran Kemampuan Index Keuangan (IKK), Propinsi NTB berada di indeks skala 0541. Selain itu, klasifikasi berdasarkan tingkat kriteria kemampuan keuangan daerah, kemampuan keuangan daerah di Propinsi NTB pada 2003- 2007 adalah propinsi dengan kemampuan finansial yang tinggi. Ada beberapa saran yang dapat ditawarkan kepada Pemerintah Propinsi NTB; pertama, meningkatkan pangsa PAD di Propinsi NTB melalui penggalan potensi sumber PAD. Kedua, menyangkut dengan efisiensi biaya daerah, mengingat proporsi pencapaian PAD ini cukup kecil dibandingkan dengan alokasi biaya daerah.

2.1.13. Sultan M. Kebijakan Pengelolaan Keuangan Daerah Dan Akuntabilitas Penggunaan Anggaran, dalam *JURNAL ACADEMICA Fisip Untad VOL.06 No. 01 Februari 2014*

Permasalahan mendasar dalam pelaksanaan otonomi di bidang keuangan daerah berdasarkan Undang-undang No.32 tahun 2004 Pasal 161 ayat 2 menyebabkan perubahan dalam pengelolaan keuangan daerah. Perubahan ini menyangkut masalah budgeting reform atau reformasi anggaran, yaitu perubahan dari traditional budget yang didominasi dari penyusunan anggaran yang bersifat line item dan incrementalism, proses penyusunan anggaran yang mendasarkan pada besarnya realisasi anggaran tahun sebelumnya, dan bertentangan dengan kebutuhan riil serta kepentingan masyarakat. Kebijakan pengelolaan keuangan daerah berdasarkan tingkat komprehensif dan disiplin keuangan, fleksibilitas, kejujuran, transparansi dan akuntabilitas untuk pembuatan MC (monthly certificate), SPP- LS (surat permintaan

pembayaran langsung), SPP-GU (surat permintaan pembayaran belanja operasional), dan penerbitan SPMU (surat perintah membayar uang) sudah terlaksana dengan baik.

2.1.14 Maryono, Y. Warella, Kismartini, implementasi kebijakan pengelolaan keuangan daerah propinsi Jawa Tengah, dalam jurnal kajian ekonomi dan keuangan daerah

Pelaksanaan kebijakan pengelolaan keuangan daerah Propinsi Jawa Tengah berjalan cukup lancar. Hal ini dapat dilihat dari proses tahapan pelaksanaan yang tidak mengalami kendala yang berarti. Namun dalam implementasi prinsip-prinsip pelaksanaan APBD masih berjalan belum optimal. Ke tidak transparanan itu dapat dilihat dari pengaturan pemenang tender. Sedang dari prinsip akuntabilitas adalah banyaknya pembuatan SPJ yang direkayasa. Sedangkan dari sudut efisiensi adalah masih adanya mark up harga dalam pengadaan barang dan jasa, bahkan pengadaan fiktif walaupun prosentasenya kecil. Faktor-faktor yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan pengelolaan keuangan daerah provinsi Jawa Tengah adalah komunikasi, sumberdaya, struktur birokrasi. Faktor komunikasi, hal yang paling menghambat adalah belum adanya aturan penjelas yang rinci tentang pelaksanaan prinsip-prinsip APBD. Faktor sumber daya, hal yang dirasakan cukup menghambat adalah tidak tersedianya *software* aplikasi komputer. Sedangkan faktor struktur birokrasi, hal yang paling menghambat adalah panjangnya birokrasi dalam pencairan dana dan kurang objektif dan independensi badan pengawas.

2.1.15 Nur Afiyah Maizunati, Analisis Kondisi Keuangan Pemerintah Daerah Kota Magelang Dalam Klaster Kota Di Jawa-Bali. Dalam jurnal Untidar vol 2 tahun 2017

Diberlakukannya prinsip otonomi memberikan kebebasan bagi Pemerintah Daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan. Di sisi lain Pemerintah Pusat dan Provinsi masih mengalokasikan dana transfer untuk pemerataan kemampuan keuangan daerah. Ketergantungan akan dana transfer tanpa disadari menjadikan Pemerintah Daerah termasuk Kota Magelang menjadi institusi yang kurang inovatif dan memiliki kesadaran yang rendah terhadap kondisi keuangannya. Monitoring kesehatan keuangan secara periodik merupakan hal yang wajib dilakukan untuk membentuk suatu early warning system terhadap berbagai kemungkinan di masa mendatang baik dari sisi ekonomi makro maupun sosial politik. Melalui analisis deskriptif dengan metode indeks komposit kondisi keuangan dan klasterisasi Pemerintah Daerah disimpulkan bahwa secara umum pengelolaan keuangan di Kota Magelang cukup baik di antara Kota-kota dalam Klaster 3. Dari sisi komposit, kesehatan keuangan Kota Magelang masuk dalam klasifikasi baik (0,856 ~ 1). Kondisi keuangan terbaik dicapai pada dimensi solvabilitas jangka pendek, solvabilitas jangka panjang, fleksibilitas keuangan dan solvabilitas layanan. Nilai indeks dimensi kemandirian

keuangan yang rendah mengindikasikan bahwa Pemerintah Kota Magelang perlu untuk lebih mengoptimalkan upaya pencarian sumber dana baru dan basis pajak. Keseimbangan dalam penerimaan dan pengeluaran, manajemen struktur utang dan efisiensi belanja juga harus diperhatikan seiring dengan peningkatan kualitas penganggaran agar kondisi kesehatan keuangan secara keseluruhan dapat terjaga di tengah dinamika kondisi sosial ekonomi yang ada.

2.1.16 Prayudi Nugroho, Pusdiklat Pengembangan SDM, Pengajar pada PKN STAN dalam Akuntansi Keuangan Daerah (Akuntansi Sektor Publik), Indeks, 2008

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan sampai sejauh mana kapasitas keuangan pemerintah daerah (pemda) untuk mempertahankan kesinambungan penyelenggaraan layanan publik. Berdasarkan data tahun 2006 – 2014, hasil penelitian ini menunjukkan bahwa kapasitas keuangan pemda untuk mempertahankan kesinambungan penyelenggaraan layanan publik masih rendah. Hal ini dikarenakan sebagian besar belanja modal masih tergantung pada Dana Alokasi Umum (DAU), bukan pada PAD (Pendapatan Asli Daerah), meskipun terdapat pertumbuhan dalam PAD. Deskripsi dan Analisis APBD Tahun 2010 oleh Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK) Kementerian Keuangan menunjukkan bahwa belanja pegawai secara agregat (provinsi, kabupaten, dan kota) sangat mendominasi (45% dari total belanja) sedangkan belanja modal hanya 22%. Secara nominal maupun %, dalam 4 tahun terakhir (TA 2007-2010) belanja pegawai terus meningkat sangat signifikan, berkebalikan dengan belanja modal. Dengan semakin beratnya beban belanja pegawai (terutama gaji PNS Daerah) maka kemampuan keuangan daerah pada dasarnya semakin turun.

2.1.17 Namira Osrinda ; Arman Delis, Analisis Konsistensi Perencanaan dan Penganggaran serta Implikasinya terhadap Capaian Target Kinerja pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Merangin dalam jurnal Perspektif pembiayaan dan Pembangunan Daerah Vo. 3 tahun 2016

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis konsistensi antara perencanaan dan penganggaran serta capaian kinerja pada SKPD. Karena perencanaan dan penganggaran di SKPD sangat berkontribusi terhadap suksesnya perencanaan dan penganggaran di daerah. SKPD yang menjadi objek penelitian adalah Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Merangin. Penilaian konsistensi antara program dan kegiatan dokumen dilakukan dengan menggunakan Matrik Konsolidasi Perencanaan dan Penganggaran (MKPP) dan penyebab ketidak konsistenan dilakukan dengan menganalisis hasil wawancara mendalam. Hasil analisis menunjukkan bahwa konsistensi antara dokumen perencanaan dan penganggaran pada Bappeda Kabupaten Merangin sudah konsisten. Konsistensi tertinggi ada pada dokumen RKA dan DPA. Penyebab ke tidak konsistenan adalah adanya kebijakan strategis pemerintah daerah,

kepentingan politik, kemampuan keuangan daerah, kurangnya kualitas pejabat perencana dan rendahnya komitmen dalam menjaga konsistensi perencanaan dan penganggaran. Analisis capaian kinerja pada Bappeda Kabupaten Merangin menunjukkan bahwa secara umum pencapaian sasaran, program dan kegiatan telah sesuai dengan target yang telah ditetapkan.

2.1.18 Dessy Angelia, Rosita Suryaningsih *The Effect of Environmental Performance And Corporate Social Responsibility Disclosure Towards Financial Performance (Case Study to Manufacture, Infrastructure, And Service Companies That Listed At Indonesia Stock Exchange)* (Pengaruh Kinerja Lingkungan Dan Pengungkapan Tanggung Jawab Sosial Perusahaan Terhadap Kinerja Keuangan (Studi Kasus untuk Manufaktur, Infrastruktur, Dan Perusahaan Jasa Yang Terdaftar Di Bursa Efek Indonesia). Dalam *Procedia - Social and Behavioral Sciences*

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menguji pengaruh kinerja lingkungan dan pengungkapan CSR terhadap kinerja keuangan. Objek dalam penelitian ini adalah perusahaan yang ikut serta dalam PROPER dan terdaftar di Bursa Efek Indonesia (BEI). Secara total, ada 17 perusahaan yang memenuhi persyaratan. Hasil dari penelitian ini adalah kinerja lingkungan berpengaruh signifikan terhadap ROA dan ROE untuk peringkat emas. Pengungkapan CSR berpengaruh signifikan terhadap ROE, tetapi tidak berpengaruh pada ROA. Kinerja lingkungan dan pengungkapan Corporate Social Responsibility (CSR) secara bersamaan berpengaruh signifikan terhadap ROA dan ROE.

2.1.19 Ratna Wulaningrum, Politeknik Negeri Samarinda Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Timur, dalam *Journal of economic and Bussines*

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui kinerja keuangan pemerintah daerah di Provinsi Kalimantan Timur. Penelitian ini bersifat deskriptif kuantitatif. Alat analisa yang digunakan adalah rasio-rasio untuk mengukur kinerja keuangan pemerintah yang meliputi rasio derajat desentralisasi fiskal, rasio kemandirian keuangan daerah, rasio efektifitas PAD, rasio efisiensi keuangan daerah, dan rasio keserasian yang terdiri atas rasio belanja operasi dan rasio belanja modal. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa kinerja keuangan pemerintah daerah provinsi Kalimantan Timur masih perlu untuk ditingkatkan agar alokasi dana APBD yang ditujukan untuk pengembangan daerah dapat dimanfaatkan secara optimal. Kinerja keuangan dalam pemerintah daerah merupakan tingkat pencapaian sdari suatu hasil kerja di bidang keuangan daerah yang meliputi penerimaan dan belanja daerah dengan menggunakan indikator keuangan APBD yang ditetapkan melalui suatu kebijakan atau ketentuan perundang-undangan selama satu periode anggaran dengan

membandingkan anggaran sebelum dan sesudahnya. Bentuk dari penilaian kinerja tersebut berupa rasio keuangan yang terbentuk dari unsur laporan pertanggungjawaban kepala daerah berupa perhitungan APBD. Di dalam penilaian indikator kinerja, sekurang-kurangnya ada empat tolok ukur penilaian kinerja keuangan pemerintahan daerah yaitu: penyimpangan antara realisasi anggaran dengan target yang ditetapkan dalam APBD, efisiensi biaya, efektifitas program, dan pemerataan dan keadilan.

2.1.20 Erwinton Putra Antonius Tarigan, Lastria Nurtanzila. Standar Akuntansi Pemerintahan dalam Mewujudkan Akuntabilitas dan Transparansi Pengelolaan Keuangan Daerah. Dalam Jurnal akuntansi dan keuangan Indonesia

Tulisan ini mendiskusikan implementasi dari akuntansi akrual pada pemerintah daerah di Indonesia, sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010. Penggunaan basis akrual adalah satu program reformasi karena birokrasi pemerintah tidak akuntabel dan transparan dalam hal pelaksanaan manajemen keuangan. Karenanya, basis akrual dibutuhkan untuk memberikan laporan keuangan yang komprehensif dan dapat dipercaya kepada para pemangku kepentingan. Pendekatan yang dipakai dalam riset ini adalah deskripsi kualitatif dengan wawancara, pembuatan dokumentasi, dan penggunaan kuesioner untuk dilakukan di Dinas Pajak Daerah dan Pengelolaan Keuangan (DPDPK). Dinas ini bertanggungjawab dalam membuat laporan keuangan yang disebut SKPKD. Kajian ini menemukan bahwa ada dua faktor penentu yang utama. Pertama, faktor internal: komitmen pemimpin daerah, integritas dan profesionalisme dalam birokrasi, ketersediaan fasilitas dan infrastruktur, dan permasalahan aset tetap pemerintah. Kedua, faktor eksternal yaitu inkonsistensi regulasi, opini BPK-RI terhadap laporan keuangan yang ada, dan kurangnya pengetahuan dari pihak legislatif. Faktor-faktor tersebut menjadi alasan mengapa basis akrual tidak bisa diaplikasikan meski diyakini dapat me-maintain aset daerah yang ada. Berdasarkan temuan-temuan ini, sangatlah direkomendasikan bahwa penggunaan basis akrual harus mempertimbangkan kesiapan pemerintah sebagai eksekutif dan parlemen sebagai perwakilan rakyat dalam mengawasi program pemerintah yang berjalan. Misalnya, melalui kursus, pelatihan, sosialisasi dan pendampingan, termasuk parlemen harus bisa mencermati laporan keuangan yang dibuat.

2.1.21 Peneliti, Penelitian ini merupakan penelitian analisis kebijakan publik khususnya yang menyangkut Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah yang merupakan suatu dasar kebijakan publik yang harus dilaksanakan oleh semua pemangku kepentingan. Titik berat dari penelitian ini lebih difokuskan

kepada Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah yang merupakan dapur dari pelaksanaan Perencanaan.

Dari penelitian yang telah dilakukan seperti diatas, maka peneliti melakukan suatu Analisa perbandingan antara peneliti yang satu dengan yang lain serta dikaitkan dengan peneliti, sehingga dalam penelitian ini bisa menjawab atau bahkan dilakukan sebelumnya. Lampiran I ( hasil mapping peneliti terdahulu )

Dari keduapuluh penelitian terdahulu seperti yang terdapat dalam jurnal baik nasional maupun internasional, belum ada satupun yang membahas atau yang melakukan penelitian terkait dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah ( RPJMD ).

Dengan melakukan suatu Analisa terkait dengan penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah setiap tahunnya akan dapat diketahui, apakah Pemerintah sudah benar-benar melaksanakan sebagaimana yang diamanatkan oleh RPJMD tersebut.

## **2.2. Analisis Kebijakan Publik**

Pengertian Analisis Kebijakan Publik William N. Dunn (2000) mengemukakan bahwa analisis kebijakan adalah suatu disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai macam metode penelitian dan argumen untuk menghasilkan dan memindahkan informasi yang relevan dengan kebijakan, sehingga dapat dimanfaatkan di tingkat politik dalam rangka memecahkan masalah-masalah kebijakan. Salah satu esensi kehadiran kebijakan publik (public policy) adalah memecahkan masalah yang berkembang di masyarakat secara benar. Meskipun demikian, kegagalan sering terjadi karena kita memecahkan masalah secara tidak benar. Analisis kebijakan publik (public policy analysis) merupakan upaya untuk mencegah kegagalan dalam pemecahan masalah melalui kebijakan publik. Oleh karena itu, kehadiran analisis kebijakan berada pada setiap tahapan dalam proses kebijakan publik (public policy process). Analisis kebijakan publik adalah ilmu yang menghasilkan informasi yang relevan dengan kebijakan publik. Produk analisis kebijakan publik adalah nasehat. Kebijakan yang diambil akan mempunyai biaya dan manfaat sosial tertentu. Kebijakan tersebut dapat relatif menguntungkan suatu kelompok dan relatif merugikan kelompok lainnya.

Analisis kebijakan adalah aktivitas menciptakan pengetahuan tentang dan dalam proses pembuatan kebijakan. Dalam menciptakan pengetahuan tentang proses pembuatan kebijakan analisis kebijakan meneliti sebab, akibat, dan kinerja kebijakan dan program publik.

Dror dalam Wahab (2012:40) mendefinisikan analisis kebijakan sebagai:

*"An approach and methodology for design and identification of preceable alternatives in respect to complex policy issues"* (suatu pendekatan dan metodologi untuk mendesain dan menemukan alternatif-alternatif yang dikehendaki berkenaan dengan sejumlah isu yang kompleks).

Sedangkan Kent dalam Wahab (2012:41) mendefinisikan analisis kebijakan, *"That kind of systematic, analytical, scholarly, creative study whose primary motivation is to produce well-supported recommendation for action dealing with concrete problems"* (sejenis studi yang sistematis, berdisiplin, analitis, cerdas, dan kreatif yang dilakukan dengan maksud untuk menghasilkan rekomendasi yang andal berupa tindakan-tindakan dalam memecah masalah yang kongkret).

Pengertian lain mengenai analisis kebijakan dikemukakan oleh Dunn (2000:44), yang menyatakan bahwa secara umum analisis kebijakan dapat dikatakan sebagai suatu aktivitas intelektual dan praktis yang ditujukan untuk menciptakan, secara kritis menilai dan mengkomunikasikan pengetahuan tentang dan di dalam proses kebijakan. Analisis kebijakan adalah awal, bukan akhir, dari upaya memperbaiki proses pembuatan kebijakan. Selain itu analisis kebijakan dikemukakan oleh Suharto (2010:85) yaitu sebagai usaha yang terencana dan sistematis dalam membuat analisis atau assesment akurat mengenai konsekuensi-konsekuensi kebijakan, baik sebelum maupun sesudah kebijakan tersebut diimplementasikan.

Analisis Kebijakan Publik dan Analisisnya Analisis kebijakan publik mempunyai tujuan yang bersifat penandaan (*designative*) dengan pendekatan empiris (berdasarkan fakta), bersifat penilaian dengan pendekatan evaluatif dan bersifat anjuran dengan pendekatan normatif. Prosedur analisis berdasarkan letak waktu dalam hubungannya dengan tindakan dibagi dua yaitu *ex ante* dan *ex post*. Prediksi dan rekomendasi digunakan sebelum tindakan diambil atau untuk masa datang (*ex ante*), sedangkan deskripsi dan evaluasi digunakan setelah tindakan terjadi atau dari masa lalu (*ex post*). Analisis *ex post* berhubungan dengan analisis kebijakan retrospektif yang biasa dilakukan oleh ahli ilmu sosial dan politik, sedangkan analisis *ex ante* berhubungan dengan analisis kebijakan prospektif yang biasa dilakukan oleh ahli-ahli ekonomi, sistem analisis dan operations research. Analisis kebijakan biasanya terdiri dari perumusan masalah, peliputan, peramalan, evaluasi, rekomendasi dan kesimpulan. Analisis kebijakan adalah seseorang yang melakukan analisis kebijakan. Beberapa persyaratan yang diperlukan oleh seorang analis :

1. Analisis harus tahu bagaimana mengumpulkan, mengorganisasikan dan mengkomunikasi informasi dalam situasi dimana waktu dan informasi terbatas. Mereka harus dapat membuat strategi untuk mengerti secara cepat problem untuk analisis kebijakan tersebut dan sejumlah solusi yang mungkin. Mereka harus dapat mengidentifikasi secara cepat, paling tidak secara kualitatif, biaya dan

manfaat untuk masing-masing alternatif dan mengkomunikasikan penilaian tersebut dengan klien.

2. Analis membutuhkan perspektif (pandangan) untuk meletakkan problem sosial yang dihadapi kedalam konteks, memahami kegagalan pasar dan kegagalan pemerintah.
3. Analis membutuhkan kemampuan teknis untuk memperkirakan kebijakan-kebijakan apa yang diperlukan bagi masa datang yang lebih baik dan mengevaluasi konsekwensi pilihan-pilihan kebijakan yang lebih baik. Ekonomi (mikro dan keuangan publik) dan statistik diperlukan untuk hal tersebut.
4. Analis harus mengerti institusi dan implementasi dari masalah yang diamati untuk dapat meramalkan akibat dari kebijakan yang dipilih. Dengan mengerti pandangan klien dan lawannya, analis dapat menyusun fakta dan argumentasi secara lebih efektif.
5. Analis harus mempunyai etika (moral).
6. Tiga macam peranan analis kebijakan :
  - a. Analis Obyektif : Mereka menyatakan keadaan apa adanya dalam analisisnya dan membiarkan analisis menyatakan kebenaran. Kepentingan politik klien adalah nomor dua. Fokusnya terutama adalah memperkirakan akibat-akibat dari kebijakan-kebijakan alternatif. Mereka sadar bahwa klien adalah politikus yang seringkali tidak obyektif. Walaupun demikian klien dapat memberikan informasi yang menyebabkan analis bisa bekerja pada isu-isu yang menarik. Meskipun analis memberikan beberapa alternatif kebijakan dan akibat-akibatnya, keputusan terakhir pemilihan alternatif tetap berada ditangan klien. Analis obyektif biasanya berusaha menjaga jarak dengan klien dan lebih menyukai bekerja untuk institusi daripada bekerja untuk pribadi. Banyak diantara analis ini yang pekerjaan tetapnya adalah diperguruan tinggi.
  - b. Pembela Klien Mereka jarang memberikan kesimpulan-kesimpulan yang definitif dan justru menggunakan kesamaran tersebut demi kepentingan klien. Mereka harus loyal kepada klien (pejabat) sebagai imbalan bagi jabatan yang diberikan kepadanya, misal sebagai asisten, penasehat, staf ahli atau konsultan. Itulah sebabnya banyak pejabat pemerintah atau konsultan yang tidak bisa berkomentar sebebaskan analis obyektif (misal dari perguruan tinggi) atau analis isu (dari orsospol atau LSM) walaupun kemampuannya sama. Biasanya mereka memilih klien dengan system nilai yang sesuai. Seyogyanya dalam jangka panjang mereka berusaha merubah klien supaya menjadi lebih bermoral. Pembela Isyu Mereka jarang memberikan kesimpulan-kesimpulan yang defenitif dan justru menguatkan kesamaran

tersebut dan membuang hal-hal yang tidak menguntungkan jika diperkirakan hasil analisisnya tidak mendukung pembelaan isu tersebut. Klien yang memberikan kesempatan untuk pembelaan isu tersebut, dipilih berdasarkan persamaan kepentingan. Contoh pembelaan isu adalah lembaga bantuan hukum dan lembaga konsumen. Seyogyanya analisisnya berguna untuk membangun masyarakat yang lebih baik. Pertimbangan kebijakan seringkali lebih bersifat politis dibandingkan bersifat obyektif sehingga bisa saja analisis tidak bisa melakukan apa yang diminta klien. Ada beberapa kemungkinan yang dapat terjadi, diantaranya dia bisa memprotes dengan menyatakan apa yang diminta klien tersebut tidak etis. Apabila protesnya bisa menyadarkan klien atau karena sesuatu hal analisis jadi menuruti klien maka persoalannya selesai. Apabila tidak, analisis bisa saja meminta berhenti dari pekerjaannya atau dia tetap bekerja pada klien tetapi tidak loyal (selingkuh) dengan membocorkan kelemahan-kelemahan kebijakan tersebut dan kelemahan klien ke pihak lain. Subarsono mengemukakan suatu kerangka kerja kebijakan publik dapat dijadikan sebagai alat bantu dalam melakukan analisis kebijakan publik, yang ditentukan beberapa variabel, sebagai berikut :

- a. Tujuan akan dicapai;
- b. Preferensi nilai seperti apa yang perlu dipertimbangkan dalam pembuatan kebijakan.
- c. Sumber daya yang mendukung kebijakan.
- d. Kemampuan aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan;
- e. Lingkungan yang mencakup lingkungan sosial, ekonomi, politik, dan sebagainya.
- f. Kecakapan-Kecakapan Seorang Analis Kebijakan Seorang Analis Kebijakan Harus Memiliki Kecakapan-kecakapan sebagai berikut :
  1. Mampu cepat ambil fokus pada kriteria keputusan yang paling sentral
  2. Mempunyai kemampuan analisis multi-disiplin
  3. Mampu memikirkan jenis-jenis tindakan kebijakan yang dapat diambil
  4. Mampu gunakan metode paling sederhana yang tepat dan gunakan logika desain metode,
  5. Mampu mengatasi ketidakpastian
  6. Mampu mengemukakan dengan angka secara kuantitatif dan asumsi kualitatif
  7. Mampu buat rumusan analisa sederhana namun jelas
  8. Mampu memeriksa fakta-fakta yang diperlukan

9. Mampu meletakkan diri dlm posisi orang lain (empati) sbg pengambil kebijakan publik
10. Mampu menahan diri hanya utk memberikan analisis kebijakan, bukan keputusan
11. Mampu mengatakan”Ya” atau “Tidak” pada usulan yang masuk, namun juga mampu memberikan definisi dan analisa dri usulan tersebut
12. Mampu menyadari bahwa tidak ada kebijakan yang sama sekali benar, rasional dan komplet
13. Mampu memahami bahwa ada batas-batas intervensi kebijakan publik
14. Mempunyai etika profesi yang tinggi Kriteria Analisa Kebijakan yang baik Nugroho berpendapat bahwa suatu analisa kebijakan yang baik ialah bersifat deskriptif karena memang peranannya memberikan rekomendasi kebijakan yang patut diambil oleh eksekutif. Setiap analisa kebijakan publik selalu menyusun struktur analisisnya. Tugas Analisis Kebijakan Publik yaitu:
  - a. Membantu merumuskan cara untuk mengatasi atau memecahkan masalah kebijakan publik
  - b. Menyediakan informasi tentang apa konsekuensi dari alternatif kebijakan
  - c. Mengidentifikasi isu dan masalah kebijakan publik yang perlu menjadi agenda kebijakan pemerintah

### **2.3. Proses Analisis Kebijakan Publik**

Proses kebijakan baru dimulai ketika para pelaku kebijakan mulai sadar bahwa adanya situasi permasalahan, yaitu situasi yang dirasakan adanya kesulitan atau kekecewaan dalam perumusan kebutuhan, nilai dan kesempatan ( Ackoff dalam Dunn,2000:121). Dunn (2000-21) berpendapat bahwa metodologi analisis kebijakan menggabungkan lima prosedur umum yang lazim dipakai dalam pemecahan masalah manusia: definisi, prediksi, preskripsi, deskripsi, dan evaluasi. Dalam analisis kebijakan prosedur-prosedur tersebut memperoleh nama-nama khusus, yakni:

1. Perumusan Masalah  
Perumusan masalah (defenisi) menghasilkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah kebijakan
2. Peramalan  
Peramalan (prediksi) menyediakan informasi mengenai konsekuensi di masa mendatang dari penerapan alternatif kebijakan

3. Rekomendasi

Rekomendasi (preskripsi) menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan relatif dari konsekuensi di masa depan dari suatu pemecahan masalah.

4. Pemantauan

Pemantauan (deskripsi), menghasilkan informasi tentang konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan.

5. Evaluasi

Evaluasi, yang mempunyai nama sama dengan yang dipakai dalam bahasa sehari-hari, menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan dari konsekuensi pemecahan atau pengatasan masalah.

Dalam analisis kebijakan publik paling tidak meliputi tujuh langkah dasar. Ke tujuh langkah tersebut adalah:

1. Formulasi Masalah Kebijakan

Untuk dapat mengkaji sesuatu masalah publik diperlukan teori, informasi dan metodologi yang relevan dengan permasalahan yang dihadapi. Sehingga identifikasi masalah akan tepat dan akurat, selanjutnya dikembangkan menjadi policy question yang diangkat dari policy issues tertentu.

Teori dan metode yang diperlukan dalam tahapan ini adalah metode penelitian termasuk evaluation research, metode kuantitatif, dan teori-teori yang relevan dengan substansi persoalan yang dihadapi, serta informasi mengenai permasalahan yang sedang dilakukan studi.

2. Formulasi Tujuan

Suatu kebijakan selalu mempunyai tujuan untuk memecahkan masalah publik. Analisis kebijakan harus dapat merumuskan tujuan-tujuan tersebut secara jelas, realistis dan terukur. Jelas, maksudnya mudah dipahami, realistis maksudnya sesuai dengan nilai-nilai filsafat dan terukur maksudnya sejauh mungkin bisa diperhitungkan secara nyata, atau dapat diuraikan menurut ukuran atau satuan-satuan tertentu.

3. Penentuan Kriteria

Analisis memerlukan kriteria yang jelas dan konsisten untuk menilai alternatif-alternatif. Hal-hal yang sifatnya pragmatis memang diperlukan seperti ekonomi (efisiensi, dsb) politik (konsensus antar stakeholders, dsb), administratif (kemungkinan efektivitas, dsb) namun tidak kalah penting juga hal-hal yang menyangkut nilai-nilai abstrak yang fundamental seperti etika dan falsafah (equity, equality, dsb)

4. Penyusunan Model

Model adalah abstraksi dari dunia nyata, dapat pula didefinisikan sebagai gambaran sederhana dari realitas permasalahan yang kompleks sifatnya. Model dapat dituangkan dalam berbagai bentuk yang dapat digolongkan sebagai berikut: Skematik model ( contoh: flow chart), fisik model (contoh: miniatur), game model (contoh: latihan pemadam kebakaran), simbolik model (contoh: rumus matematik). Manfaat model dalam analisis kebijakan publik adalah mempermudah deskripsi persoalan secara struktural, membantu dalam melakukan prediksi akibat-akibat yang timbul dari ada atau tidaknya perubahan-perubahan dalam faktor penyebab.

#### 5. Pengembangan Alternatif

Alternatif adalah sejumlah alat atau cara-cara yang dapat dipergunakan untuk mencapai, langsung ataupun tak langsung sejumlah tujuan yang telah ditentukan.

Alternatif-alternatif kebijakan dapat muncul dalam pikiran seseorang karena beberapa hal: (1) Berdasarkan pengamatan terhadap kebijakan yang telah ada. (2) Dengan melakukan semacam analogi dari suatu kebijakan dalam sesuatu bidang dan dicoba menerapkannya dalam bidang yang tengah dikaji, (3) merupakan hasil pengkajian dari persoalan tertentu.

#### 6. Penilaian Alternatif

Alternatif-alternatif yang ada perlu dinilai berdasarkan kriteria sebagaimana yang dimaksud pada langkah ketiga. Tujuan penilaian adalah mendapatkan gambaran lebih jauh mengenai tingkat efektivitas dan fisibilitas tiap alternatif dalam pencapaian tujuan, sehingga diperoleh kesimpulan mengenai alternatif mana yang paling layak, efektif dan efisien. Perlu juga menjadi perhatian bahwa, mungkin suatu alternatif secara ekonomis menguntungkan, secara administrasi bisa dilaksanakan tetapi bertentangan dengan nilai-nilai sosial atau bahkan mempunyai dampak negatif kepada lingkungan. Maka untuk gejala seperti ini perlu penilaian etika dan falsafah atau pertimbangan lainnya yang mungkin diperlukan untuk bisa menilai secara lebih obyektif.

#### 7. Rekomendasi kebijakan

Penilaian atas alternatif-alternatif akan memberikan gambaran tentang sebuah pilihan alternatif yang tepat untuk mencapai tujuan-kebijakan publik. Tugas analisis kebijakan publik pada langkah terakhir ini adalah merumuskan rekomendasi mengenai alternatif yang diperhitungkan dapat mencapai tujuan secara optimum. Rekomendasi dapat satu atau beberapa alternatif, dengan argumentasi yang lengkap dari berbagai faktor penilaian tersebut. Dalam rekomendasi ini sebaiknya dikemukakan strategi pelaksanaan dari alternatif kebijakan yang yang disodorkan kepada pembuat kebijakan publik.

Sehingga tidak mengherankan jika banyak orang menyebut bahwa 'kebijakan dibuat untuk dilanggar'. Dengan dalih untuk kepentingan umum, kini kebijakan sulit dipercaya, sebagian menduga kebijakan tak lain untuk memenangkan kelompok tertentu. Kebijakan publik adalah kalimat yang kini banyak diadopsi oleh semua gerakan masyarakat sipil.

Dengan mengaitkan semua perjuangan sosial pada bendera kebijakan publik maka diharapkan ada kucuran uang yang mengalir. Kebijakan baru dibuat kini bisa dibayangkan sebagai 'lahan' garapan yang hanya memuaskan perut dan hawa nafsu kelompok tertentu. Bahkan parahnya mereka seakan tidak tahu malu mengeruk keuntungan dari kebijakan yang dibuat secara terang-terangan.

Kita tahu bahwa kebijakan semata dibuat untuk memperbaiki semua keadaan, namun kini terbalik kebijakan hanya dijadikan tameng kelompok tertentu yang memiliki kepentingan lain di atas kebijakan yang dibuat. Melalui buku berjudul Kebijakan Tidak untuk Kepentingan Publik, Fadillah Putra, dosen Universitas Brawijaya Malang, dan Public Policy Analysis and Community Development Studies (PLACID's) mencoba menggambarkan apa arti sebuah kebijakan.

Fadillah mencoba mengungkapkan dengan tajam dan satir mengenai kebijakan publik meminggirkan peran rakyat. Menghadapkan kita pada kenyataan-kenyataan yang memunculkan berbagai pertanyaan, sesungguhnya kebijakan berpihak pada siapa?

Karena sudah banyak kebijakan yang lahir tanpa melalui pertimbangan kemanusiaan, dan buah dari kebijakan inilah yang membawa musibah bagi publik. Faktanya kebijakan publik bukannya menenteramkan, malah menyengsarakan. Sedangkan kebijakan yang menindas kaum miskin, seolah menjadi hal yang lumrah. Fadillah mencoba menggambarkan beberapa kebijakan pemerintah yang bukan mencari solusi namun menambah persoalan baru, baginya semua cara akan menjadi halal apabila banyak yang 'menikmati'.

Lobi dan deal politik dengan para petinggi birokrasi memuluskan ambisi melalui produk kebijakan publik. Kalau sudah begini yang namanya money politics tentu menjadi kewajiban.

Kebijakan publik misalnya di sektor tata ruang sering kali tidak memiliki sensitivitas terhadap lingkungan hidup, entah terlampau teknokratik atau ekonomis. Sehingga andaikata kebijakan publik dilaksanakan dengan jujur dan tanpa KKN sekalipun, bila masih teknokratik, lingkungan akan tetap rusak, sebab semuanya dihitung secara ekonomis.

Kebijakan tata ruang dibuat untuk memberikan keuntungan pengusaha properti tertentu. Si pengusaha properti memberi sogokan, dan pemerintah memberi fasilitas kebijakan.

Smith mengatakan ada empat variabel yang perlu diperhatikan dalam proses kebijakan. Pertama, *idealized policy* yakni pola interaksi yang secara ideal mendorong, memengaruhi, dan merangsang target grup dalam pelaksanaannya. Kedua, target grup, bagian dari *policy stakeholders* diharapkan sebagai perumus kebijakan yang dapat menyesuaikan pola perilaku dengan kebijakan yang dirumuskan. Ketiga, *implementing organization* adalah badan pelaksana atau unit birokrasi pemerintah yang bertanggung jawab dalam kebijakan. Keempat, *environmental factors*, yaitu unsur-unsur dalam lingkungan yang memengaruhi kebijakan (seperti aspek budaya, sosial, ekonomi, dan politik). Jika kita mengaju pada pola Smith, maka bukan mustahil jika kebijakan yang kita buat benar-benar adil tanpa ada pihak lain yang mengambil keuntungan dari kebijakan tersebut

## 2.4. Metodologi Analisis Kebijakan

Metodologi analisis kebijakan publik diambil dari dan memadukan elemen dari berbagai disiplin ilmu politik, sosiologi, psikologi, ekonomi, filsafat. Analisis kebijakan sebagian bersifat deskriptif, diambil dari disiplin tradisional yang mencari pengetahuan tentang sebab dan akibat dari kebijakan publik. Analisis kebijakan publik juga bersifat normatif. Tujuannya adalah menciptakan dan melakukan kritik terhadap klaim pengetahuan tentang nilai kebijakan publik untuk generasi di masa lalu, masa kini dan masa mendatang. Aspek normatif atau kritik-kritik nilai dari analisis kebijakan ini terlihat ketika kita menyadari bahwa pengetahuan yang relevan dengan kebijakan mencakup dinamika variabel tergantung (tujuan) dan variabel bebas (cara) yang sifatnya valuatif.

Gambar 2.1 Proses Kebijakan Publik



EMAP-50 Konsep Dasar AKPPROSES KEBIJAKAN PUBLIK DAN PROSES ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK

Sumber : William Dunn 2000 : *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*

Selanjutnya Suharto (2010:102-118) terdapat enam tahapan dalam analisis kebijakan antara lain :

1. Mendefinisikan masalah kebijakan

Mendefinisikan masalah kebijakan pada intinya merujuk pada kegiatan untuk mengeksplorasi berbagai isu-isu atau masalah sosial, dan kemudian menetapkan suatu masalah sosial yang akan menjadi fokus analisis kebijakan. Pemilihan masalah sosial didasari beberapa pertimbangan, antara lain masalah tersebut bersifat aktual, penting dan mendesak, relevan dengan kebutuhan, dan aspirasi publik, berdampak luas dan positif, dan sesuai dengan visi dan agenda perubahan sosial.

2. Mengumpulkan bukti masalah

Pernyataan masalah kebijakan harus didukung oleh bukti atau fakta yang relevan, terbaru, akurat dan memadai. Pernyataan masalah tanpa bukti tidak akan meyakinkan pihak-pihak yang akan menjadi target naskah kebijakan kita. Bukti yang disertakan bisa berdasarkan hasil penelitian kita (data primer), khususnya naskah kebijakan yang berbentuk policy study. Data bisa pula berasal data sekunder, yakni hasil temuan orang lain yang dipublikasikan di buku, koran, internet, dokumen pemerintah. Naskah kebijakan yang berbentuk policy brief dan policy memo jarang menyertakan bukti berdasarkan hasil penelitian primer.

3. Mengkaji penyebab masalah

Para analisis dan pembuat kebijakan dapat mengidentifikasi penyebab atau faktor yang memberi kontribusi terhadap masalah sosial. Mereka dapat mengembangkan kebijakan publik untuk mengeliminasi atau mengurangi penyebab atau faktor tersebut.

4. Mengevaluasi kebijakan yang ada

Mengevaluasi kebijakan atau produk yang ada pada saat ini dapat mengarah pada perbaikan-perbaikan, namun demikian evaluasi juga sering menghasilkan keputusan-keputusan untuk mengganti secara total model yang ada.

5. Mengembangkan alternatif atau opsi-opsi kebijakan

Mengembangkan solusi kebijakan publik untuk mengatasi masalah sosial juga perlu mempertimbangkan beberapa alternatif. Dua langkah utama akan sangat bermanfaat bagi pengembangan alternatif kebijakan publik adalah mengembangkan alternatif kebijakan untuk memecahkan masalah sosial adalah mengeliminasi atau mengurangi sebab-sebab atau faktor-faktor penyumbang terhadap masalah dan menelisik kebijakan yang ada saat ini.

6. Menyeleksi alternatif terbaik

Pada langkah ini telah terdapat alternatif kebijakan yang dianggap terbaik dan merupakan penyeleksian awal dalam mengatasi masalah. Dua kriteria yang dapat membantu menentukan alternatif yang paling baik adalah fisibilitas dan efektivitas. Kebijakan yang terbaik harus memenuhi dua kriteria tersebut (memiliki nilai tinggi), jika memungkinkan. Dan juga pada tahapan ini dilakukan pemantauan terhadap dampak dan tujuan keadaan yang hendak dicapai dari suatu kebijakan yang diusulkan.

## **2.5. Bentuk-bentuk Analisis Kebijakan**

Dunn (2000:117-122) ada tiga bentuk atau model analisis kebijakan, yaitu model prospektif, model retrospektif, dan model integratif sebagai berikut :

- a. Model prospektif Berupa produksi dan transformasi informasi sebelum aksi kebijakan dimulai dan diimplementasikan cenderung mencari cara beroperasinya para ekonom, analis sistem, dan peneliti operasi. Analisis prospektif acapkali menimbulkan jurang pemisah yang besar antara pemecahan masalah yang diunggulkan dan upaya-upaya pemerintah untuk memecahkannya.
- b. Model retrospektif Penciptaan dan transformasi informasi sesudah aksi kebijakan dilakukan mencakup berbagai tipe kegiatan yang dikembangkan oleh tiga kelompok analisis:
  1. Analisis yang berorientasi pada disiplin  
Pada analisis ini jarang menghasilkan informasi yang secara langsung bermanfaat untuk merumuskan pemecahan atas masalah-masalah kebijakan, terutama karena variabel-variabel yang paling relevan bagi pengujian-pengujian teori ilmiah umum juga jarang dapat digunakan oleh pembuat kebijakan untuk melakukan manipulasi kebijakan.
  2. Analisis yang berorientasi pada masalah  
Para analisis yang berorientasi pada masalah kurang menaruh perhatian pada pengembangan dan pengujian teori-teori yang dianggap penting di dalam disiplin ilmu sosial, tetapi lebih menaruh perhatian pada identifikasi variabel-variabel yang dapat dimanipulasi oleh para pembuat kebijakan untuk mengatasi masalah. Analisis yang berorientasi pada masalah jarang menyajikan informasi mengenai tujuan dan sasaran kebijakan yang spesifik dari para pembuat kebijakan.
  3. Analisis yang berorientasi pada aplikasi  
Menerangkan sebab dan konsekuensi kebijakan-kebijakan dan program publik, tetapi tidak menaruh perhatian terhadap pengembangan dan

pengujian teori-teori dasar. Melakukan identifikasi tujuan dan sasaran kebijakan dari para pembuat kebijakan dan pelaku kebijakan. Informasi mengenai tujuan- tujuan dan sasaran kebijakan memberi landasan bagi pemantauan dan evaluasi hasil kebijakan yang spesifik, yang dapat digunakan oleh praktisi untuk merumuskan masalah- masalah kebijakan, mengembangkan alternatif kebijakan baru, dan merekomendasikan arah tindakan untuk memecahkan masalah.

c. Model integratif

Model perpaduan antara kedua model di atas. Model ini kerap disebut sebagai model komprehensif atau model holistik, karena analisis dilakukan terhadap konsekuensi-konsekuensi kebijakan yang mungkin timbul baik sebelum maupun sesudah suatu kebijakan dioperasikan. Model analisis kebijakan ini biasanya melibatkan teknik-teknik peramalan dan evaluasi secara terintegrasi.

## **2.6. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD)**

Dokumen RPJMD Provinsi Jawa Timur 2009-2014 ini pada dasarnya menjabarkan suatu perencanaan strategis yang erat kaitannya dengan proses menetapkan ke mana daerah Jawa Timur akan diarahkan perkembangannya, dan apa yang hendak dicapai dalam lima tahun mendatang, bagaimana mencapainya, dan langkah-langkah strategis apa yang perlu dilakukan agar tujuan tercapai --sesuai visi, misi, dan program kepala daerah terpilih.

Dengan perencanaan strategis diharapkan dapat dirumuskan tujuan dan sasaran pembangunan daerah Jawa Timur yang *specific, measurable, acceptable, realistic, time bound* (SMART) yang konsisten dengan visi, misi program kepala daerah terpilih, dan dalam kerangka waktu sesuai kemampuan daerah untuk mengimplementasikannya, sehingga dapat dikembangkan kesepakatan dengan seluruh pemangku kepentingan secara partisipatif untuk memadukan semua sumber daya dan dana (termasuk dari kalangan usahawan swasta) dalam mencapai tujuan, demi menghasilkan pembangunan daerah Jawa Timur yang lebih produktif, efisien dan efektif, berkeadilan, serta berkelanjutan.

Perencanaan strategis memastikan bahwa sumber daya dan dana daerah diarahkan untuk menangani isu dan permasalahan prioritas, sekaligus menyediakan basis untuk mengukur sejauh mana perkembangan kemajuan dalam mencapai tujuan, serta memberikan mekanisme untuk menginformasikan perubahan apabila diperlukan. Kecuali itu, melalui perencanaan strategis yang tertuang dalam RPJMD, arah pembangunan daerah Jawa Timur dapat lebih dipahami masyarakat dan kalangan

usahawan swasta, sehingga melahirkan rasa ikut memiliki dan bertanggung jawab atas rencana strategis yang disepakati bersama.

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah, kebijakan umum, dan program Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) / Organisasi Perangkat Daerah (OPD), lintas SKPD / OPD, dan program kewilayahan, disertai rencana - rencana kerja dalam kerangka regulasi dan pendanaan yang bersifat indikatif. Visi, misi, dan program kepala daerah terpilih dijabarkan menjadi strategi pokok dan prioritas pembangunan, sasaran dan arah kebijakan, serta program-program dan kegiatan pokok yang akan dijalankan selama lima tahun mendatang.

Penyusunan RPJMD Provinsi Jawa Timur 2009-2014 ini secara lebih spesifik ditujukan untuk menjamin terciptanya koordinasi, integrasi, sinkronisasi, dan sinergitas pembangunan, baik antar- daerah, antar-ruang, antar-waktu, antar-fungsi pemerintahan maupun antara pusat dan daerah. Kecuali itu juga untuk menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pengendalian dan pengawasan pembangunan, serta untuk menjaga kesinambungan arah pembangunan daerah Jawa Timur sekaligus untuk meningkatkan transparansi dan partisipasi dalam proses perumusan kebijakan dan perencanaan program.

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah ini pada tahap berikutnya dijabarkan ke dalam Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) yang berlaku untuk satu tahun anggaran, yang memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, rencana-rencana kerja dan pendanaannya

Dokumen RPJMD memiliki nilai strategis dalam pembangunan suatu daerah. Sebagai dokumen perencanaan daerah yang memuat visi dan misi serta program pembangunan selama 5 (lima) tahun, perencanaannya harus berpedoman kepada RPJMD yang memiliki durasi 20 (dua puluh) tahun dan sekaligus menjadi pedoman bagi perencanaan pembangunan tahunan dalam dokumen RKPD. Dalam mengoperasionalkan pencapaian visi, misi, tujuan dan sasaran dalam RPJMD, maka seluruh SKPD menyusun Renstra SKPD yang berdurasi 5 (lima) tahun. Keberhasilan pelaksanaan Renstra SKPD sangat ditentukan oleh pelaksanaan Renja SKPD sebagai dokumen perencanaan tahunan masing-masing SKPD.

Sejalan dengan itu, penyusunan RPJMD Provinsi Jawa Timur Tahun 2014-2019 berpedoman kepada:

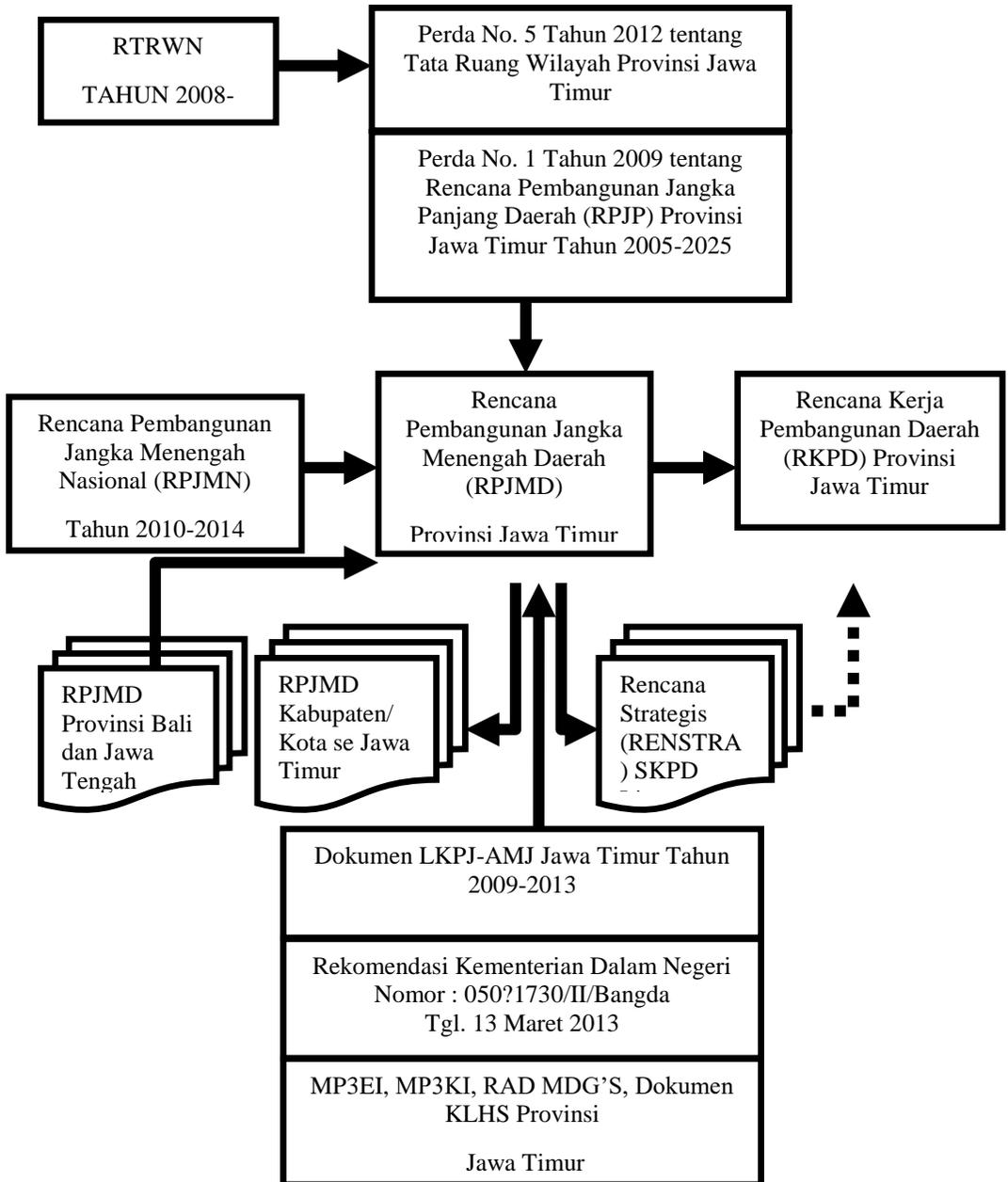
1. RPJPD Provinsi Jawa Timur Tahun 2005-2025, khususnya Tahap Kedua (2010-2014) dan Tahap Ketiga (2015-2019);
2. RTRW Provinsi Jawa Timur Tahun 2011-2031.

Selain itu, penyusun RPJMD juga memperhatikan beberapa dokumen lain, meliputi:

1. RPJMN Tahun 2010 – 2014;

2. RPJMD Provinsi Jawa Timur Tahun 2009 – 2014;
3. LKPJ AMJ Provinsi Jawa Timur Tahun 2009-2013
4. RPJMD provinsi lainnya yang berbatasan dengan Provinsi Jawa Timur;
5. Beberapa dokumen perencanaan lainnya, antara lain:
  - a. Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI) dan Masterplan Percepatan dan Perluasan Pengurangan Kemiskinan di Indonesia (MP3KI).
  - b. Rencana Aksi Daerah (RAD) Millenium Development Goals (MDGs) Jawa Timur 2011-2015, RAD Pangan dan Gizi 2011-2015, RAD Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi, dan RAD Pengurangan Emisi Gas Rumah Kaca.
  - c. Dokumen KLHS Penyusunan RPJMD Provinsi Jawa Timur 2014-2019.

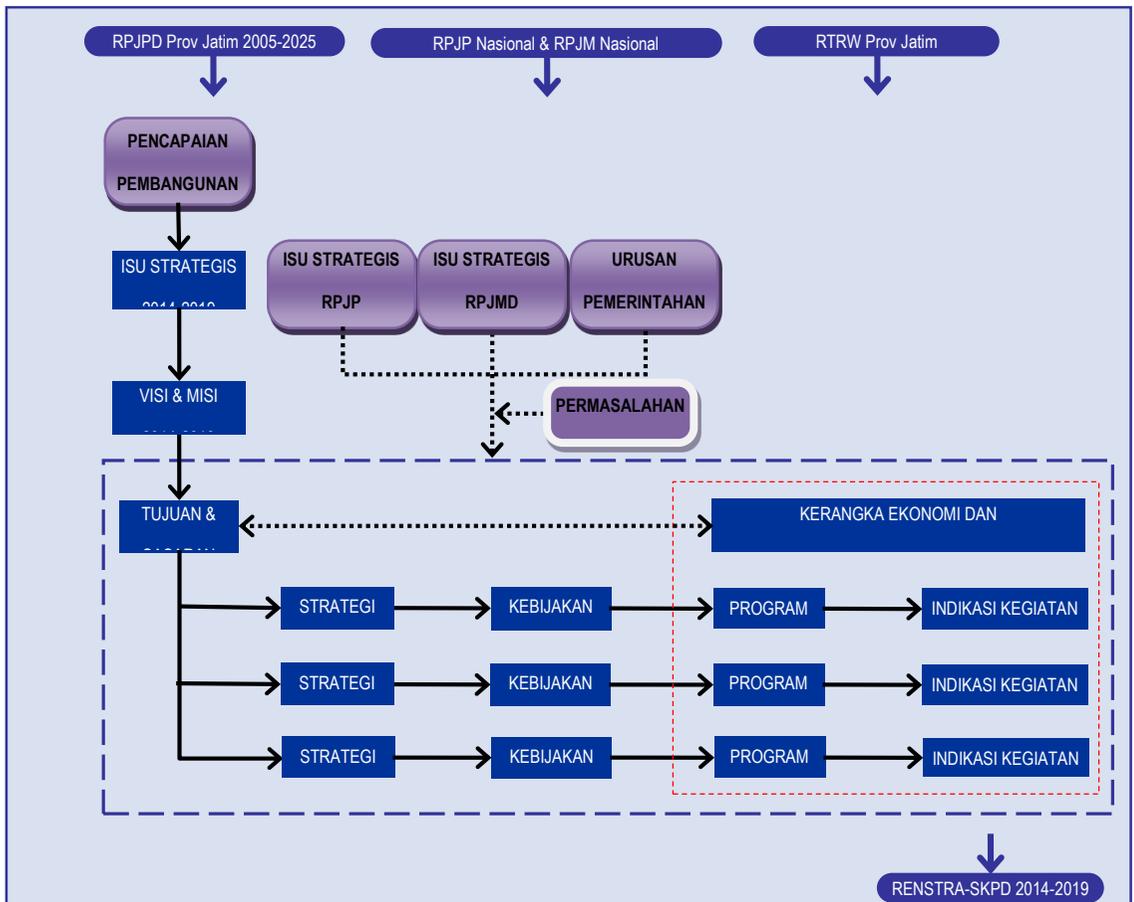
**Gambar 2.2**  
**Hubungan RPJMD Dengan Dokumen**  
**Perencanaan Pembangunan Daerah Lainnya**



Sumber : Bappeprov Jatim

Dalam penyusunan RPJMD Provinsi Jawa Timur menerapkan kerangka sebagaimana dalam gambar dibawah ini :

**Gambar 2.3**  
**Kerangka Penyusunan RPJMD Provinsi Jawa Timur**  
**Tahun 2014-2019**



Sumber : Bappeprov Jatim

### 2.6.1. Persiapan Penyusunan RPJMD

Tahapan persiapan penyusunan RPJMD dilakukan untuk menyiapkan keseluruhan kegiatan penyusunan RPJMD provinsi dan kabupaten/kota.

- a) Pembentukan Tim Penyusun RPJMD Kegiatan pembentukan tim penyusun RPJMD dimulai dari penyiapan rancangan Surat Keputusan Kepala Daerah

tentang pembentukan tim penyusun RPJMD provinsi dan kabupaten/kota. Susunan keanggotaan tim berasal dari pejabat dan staf SKPD yang memiliki kemampuan dan kompetensi di bidang perencanaan dan penganggaran, serta dapat mencurahkan waktu dan konsentrasinya untuk menyusun RPJMD. Guna efektivitas proses penyusunan dan kedalaman kajian maupun rumusan dokumen, tim penyusun RPJMD sebaiknya dibagi ke dalam beberapa kelompok kerja (pokja). Pembagian tersebut dapat berdasarkan urusan atau gabungan beberapa urusan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang menjadi kewenangan provinsi dan kabupaten/kota, atau menurut klasifikasi lainnya yang dapat mengefektifkan dan mengefisiensikan pelaksanaan tugas dan fungsi tim. Tugas tim penyusun RPJMD dijabarkan ke dalam agenda kerja yang dijadikan sebagai panduan kerja mulai dari tahap persiapan sampai dengan ditetapkannya rancangan peraturan daerah tentang RPJMD. Tim penyusun dipersiapkan oleh bappeda dan diusulkan kepada Kepala Daerah untuk ditetapkan dengan keputusan Kepala daerah. Susunan keanggotaan tim penyusun RPJMD sekurang-kurangnya sebagai berikut :

Penanggungjawab : Sekretaris Daerah  
Ketua Tim : Kepala Bappeda  
Wakil Ketua : Pejabat Pengelola Keuangan Daerah  
Sekretaris : Sekretaris Bappeda  
Kelompok kerja/Anggota : Kepala SKPD sesuai dengan kebutuhan.

- b) Orientasi mengenai RPJMD  
Orientasi mengenai RPJMD kepada seluruh anggota tim perlu dilakukan, untuk penyamaan persepsi dan memberikan pemahaman terhadap berbagai peraturan perundang-undangan berkaitan dengan perencanaan pembangunan nasional dan daerah, keterkaitannya dengan dokumen perencanaan lainnya, teknis penyusunan dokumen RPJMD, dan menganalisis serta menginterpretasikan data dan informasi perencanaan pembangunan daerah yang diperlukan dalam menyusun RPJMD. Bahan orientasi mengenai RPJMD, mencakup:
1. Peraturan perundang-undangan, antara lain: tentang keuangan negara, sistem perencanaan pembangunan nasional, pemerintahan daerah, pengelolaan keuangan daerah, pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah, pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota, pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EPPD), tahapan tata cara penyusunan, pengendalian dan evaluasi pelaksanaan rencana penyelenggaraan daerah, dan tata cara pelaksanaan evaluasi kinerja penyelenggaraan Pemerintah Daerah.
  2. Panduan atau pedoman teknis terkait penyusunan RPJMD dan penyusunan anggaran.
  3. Buku-buku literatur tentang perencanaan dan penganggaran.
- c) Penyusunan Agenda Kerja Tim RPJMD. Rencana kegiatan tim penyusun RPJMD disusun ke dalam agenda kerja yang dijadikan sebagai panduan kerja

mulai dari persiapan hingga ditetapkannya rancangan peraturan daerah tentang RPJMD.

- d) Data dan informasi merupakan unsur penting dalam perumusan rencana yang akan menentukan kualitas dokumen rencana pembangunan daerah yang disusun. Untuk itu, dalam penyusunan RPJMD perlu dikumpulkan data dan informasi perencanaan pembangunan daerah yang akurat dan relevan serta dapat dipertanggungjawabkan.

Pengumpulan data dan informasi tersebut dilakukan dengan langkah-langkah, sebagai berikut:

1. Menyusun daftar data/informasi yang dibutuhkan bagi penyusunan RPJMD dan disajikan dalam bentuk matrik (check list) untuk memudahkan analisis;
  2. Mengumpulan data/informasi yang akurat dari sumber-sumber yang dapat dipertanggungjawabkan; dan
  3. Menyiapkan tabel-tabel/matrik kompilasi data yang sesuai dengan kebutuhan analisis.
- e) Data dan informasi perencanaan pembangunan daerah yang perlu dikumpulkan dalam menyusun RPJMD, antara lain:
- 1) Peraturan perundang-undangan yang terkait;
  - 2) Kebijakan pemerintah yang terkait;
  - 3) Dokumen-dokumen:
  - 4) RPJPD provinsi, RTRW provinsi, untuk penyusunan RPJMD provinsi;
  - 5) RPJPD kabupaten/kota, RTRW kabupaten/kota, RPJMD provinsi, untuk penyusunan RPJMD kabupaten/kota;
  - 6) Hasil evaluasi RPJMD periode lalu;
  - 7) Data statistik sekurang-kurangnya 5 (lima) tahun terakhir.

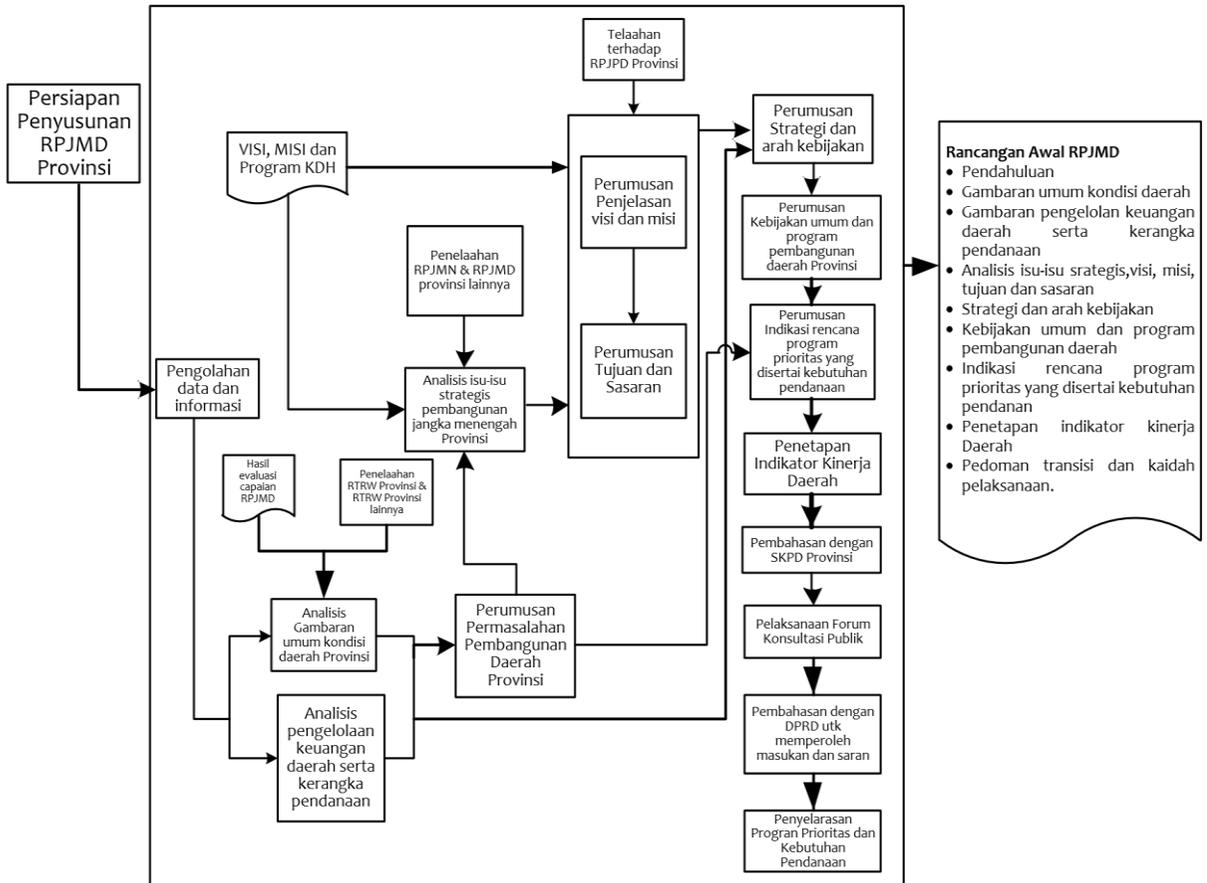
#### PENYUSUNAN RANCANGAN AWAL RPJMD

Penyusunan rancangan awal RPJMD merupakan salah satu dari tahapan penyusunan RPJMD yang dilakukan melalui dua tahapan yang merupakan suatu rangkaian proses yang berurutan, mencakup:

1. Perumusan rancangan awal RPJMD; dan
2. Penyajian rancangan awal RPJMD.

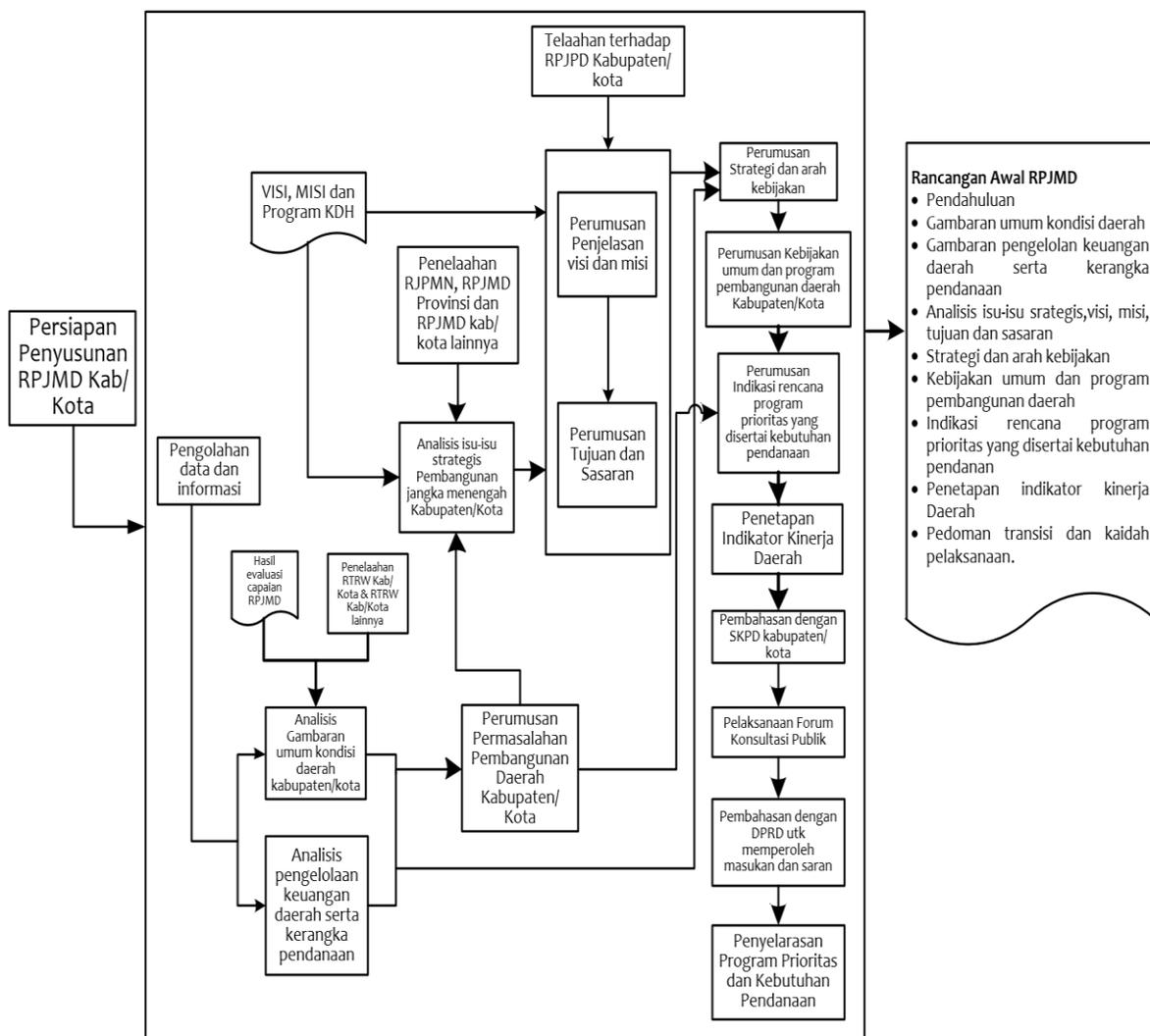
Tahapan penyusunan rancangan awal RPJMD provinsi dan kabupaten/kota, masing-masing dapat dilihat pada Gambar dibawah ini:

**Gambar 2.4**  
**Penyusunan Rancangan Awal RPJMD Provinsi**



Sumber : Bappeprov Jatim

Gambar.2.5.  
Penyusunan Rancangan Awal RPJMD Kabupaten/kota



Sumber : Bappeprov Jatim

### Tahap Perumusan Rancangan Awal RPJMD

Perumusan isi dan substansi rancangan awal RPJMD sangat menentukan kualitas dokumen RPJMD yang akan dihasilkan. Tersusunnya rancangan awal RPJMD sangat strategis untuk mengarahkan penyusunan rancangan Renstra SKPD dan berfungsi

sebagai koridor perencanaan pembangunan indikatif selama 5 (lima) tahun yang disusun menggunakan pendekatan teknokratis dan partisipatif.

Dokumentasi perumusan dan keseluruhan tahap perencanaan pembangunan daerah daerah dijadikan sebagai kertas kerja (*working paper*). Suatu kertas kerja perumusan dan keseluruhan tahap penyusunan RPJMD merupakan dokumen yang tak terpisah dan dijadikan sebagai dasar penyajian (dokumen).

a. Perumusan rancangan awal RPJMD Provinsi dilakukan melalui serangkaian kegiatan sebagai berikut:

1. Pengolahan data dan informasi;
2. Penelaahan RTRW provinsi dan RTRW Provinsi lainnya;
3. Analisis gambaran umum kondisi daerah Provinsi;
4. Analisis pengelolaan keuangan daerah serta kerangka pendanaan;
5. Perumusan permasalahan Pembangunan Daerah Provinsi;
6. Penelaahan RPJMN dan RPJMD Provinsi lainnya;
7. Analisis isu-isu strategis pembangunan jangka menengah Provinsi;
8. Penelaahan RPJPD Provinsi;
9. Perumusan penjelasan visi dan misi;
10. Perumusan tujuan dan sasaran;
11. Perumusan strategi dan arah kebijakan;
12. Perumusan kebijakan umum dan program Pembangunan Daerah Provinsi;
13. Penyusunan indikasi rencana program prioritas yang disertai kebutuhan pendanaan;
14. Penetapan Indikator Kinerja Daerah;
15. Pembahasan dengan SKPD Provinsi;
16. Pelaksanaan forum konsultasi publik;
17. Pembahasan dengan DPRD untuk memperoleh masukan dan saran;
18. Penyelarasan program prioritas dan kebutuhan pendanaan.

b. Perumusan rancangan awal RPJMD Kabupaten/Kota dilakukan melalui serangkaian kegiatan sebagai berikut:

1. Pengolahan data dan informasi;
2. Penelaahan RTRW kabupaten/kota dan RTRW Kabupaten/Kota lainnya;
3. Analisis gambaran umum kondisi daerah Kabupaten/Kota;
4. Analisis pengelolaan keuangan daerah serta kerangka pendanaan;
5. Perumusan permasalahan pembangunan daerah Kabupaten/Kota;
6. Penelaahan RPJMN, RPJMD provinsi, dan RPJMD Kabupaten/Kota lainnya;
7. Analisis isu-isu strategis pembangunan jangka menengah Kabupaten/Kota;
8. Penelaahan RPJPD Kabupaten/Kota;
9. Perumusan penjelasan visi dan misi;

10. Perumusan tujuan dan sasaran;
11. Perumusan strategi dan arah kebijakan;
12. Perumusan kebijakan umum dan program Pembangunan Daerah Kabupaten/Kota;
13. Penyusunan indikasi rencana program prioritas yang disertai kebutuhan pendanaan;
14. Penetapan Indikator Kinerja Daerah;
15. Pembahasan dengan SKPD Kabupaten/Kota;
16. Pelaksanaan forum konsultasi publik;
17. Pembahasan dengan DPRD untuk memperoleh masukan dan saran; dan
18. Penyelarasan program prioritas dan kebutuhan pendanaan.

#### Pengolahan Data dan Informasi

Tahap pengolahan data dan informasi bertujuan untuk menyajikan seluruh kebutuhan data dari laporan hasil analisis, resume/notulen-notulen pertemuan, bahan paparan (*slide* atau *white paper*), hasil riset dan lain-lain, menjadi informasi yang lebih terstruktur, sistematis, dan relevan bagi pembahasan tim dan pihak-pihak terkait di tiap tahap perumusan penyusunan rancangan awal RPJMD.

Mengingat pentingnya kesiapan data dan informasi dalam proses perumusan RPJMD, perlu ditunjuk anggota tim yang secara khusus ditugaskan bertanggungjawab terhadap pengolahan data (dan bagaimana data itu harus diperoleh) sangat penting.

Data dan informasi perencanaan pembangunan daerah harus dikompilasi secara terstruktur berdasarkan aspek geografi dan demografi, aspek kesejahteraan, aspek pelayanan umum, dan aspek daya saing daerah. Hal ini dilakukan untuk memudahkan pengolahan serta analisis secara sistematis yang digunakan sebagai bahan analisis guna memberikan perkembangan tentang gambaran kondisi umum daerah sekurang-kurangnya 5 (lima) tahun sebelumnya.

Hal penting lainnya yang perlu diperhatikan yaitu bahwa pengolahan data dan informasi tidak dilakukan hanya disaat dimulainya perencanaan, tetapi kegiatan ini harus berlangsung terus menerus setiap hari (kontinyu), seiring dengan dinamika penyelenggaraan pemerintahan daerah. Berhubung pengolahan/tersedianya data dan informasi yang akurat merupakan salah satu kelemahan atau kurang mendapat perhatian hampir diseluruh lingkungan, maka dilingkungan SKPD perlu ditingkatkan/ditumbuhkembangkan kesadaran betapa pentingnya data dan informasi utamanya untuk penyusunan rencana pembangunan daerah.

Untuk efektifitas dan efisiensi pengolahan data dan informasi perencanaan pembangunan daerah yang disiapkan, tim penyusun harus menyusun terlebih dahulu hasil pengolahan data dan informasi yang diperlukan kedalam kertas kerja (*worksheet*), bisa dalam bentuk grafis maupun dalam bentuk tabel. Tidak semua data

dan informasi dapat disajikan dalam dokumen RPJMD, karena tergantung pada urgensi data dan informasi apa saja yang paling signifikan sesuai dengan kebutuhan berdasarkan sistematika penulisan RPJMD yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka berikut ini akan diberikan beberapa contoh pengolahan data dan informasi perencanaan pembangunan daerah yang diperlukan dalam menyusun RPJMD Provinsi dan Kabupaten/kota yang selanjutnya dapat dikembangkan sesuai dengan kebutuhan daerah.

Data dan informasi perencanaan pembangunan daerah dimaksud mencakup data dan informasi gambaran umum kondisi daerah serta data dan informasi gambaran pengelolaan keuangan daerah.

#### Data dan Informasi Gambaran Umum Kondisi Daerah

Data dan informasi yang berhubungan gambaran umum kondisi daerah mencakup data kondisi geografi dan demografi, aspek kesejahteraan masyarakat, aspek pelayanan umum dan aspek daya saing daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Data dan informasi yang diolah sekurang-kurangnya memberikan gambaran tentang perkembangan selama 5 (lima) tahun terakhir, yang dapat disajikan secara deskriptif atau dalam bentuk tabel, grafik, peta dan sebagainya.

#### Data dan Informasi Gambaran Pengelolaan Keuangan Daerah

Data dan informasi gambaran pengelolaan keuangan daerah mencakup data pendapatan daerah, belanja daerah, pembiayaan daerah dan neraca daerah.

Sumber data dan informasi gambaran pengelolaan keuangan daerah diperoleh dari:

1. Data primer, dari anggota tim penyusun RPJMD yang berasal dari Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah (SKPKD), berupa: APBD dan realisasi APBD; dan
2. Data sekunder, dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atau instansi pemerintah pusat yang membina keuangan daerah, berupa: Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP).

Pengolahan data dan informasi pembangunan daerah yang dibutuhkan, sekurang-kurangnya mencakup data 5 (lima) tahun terakhir, sebelum masa RPJMD yang direncanakan.

Dalam pengumpulan hasil pengolahan data dan informasi pembangunan daerah yang dibutuhkan untuk menganalisis objek/aspek pembangunan daerah, perlu memperhatikan tingkat urgensi data dan informasi keuangan daerah yang dibutuhkan. Hal ini guna menghindari tersitanya waktu, tenaga dan biaya dalam pengumpulan data dan informasi yang tidak bermanfaat untuk keperluan analisis. Selain itu, data dan informasi keuangan daerah yang digunakan, hendaknya memiliki tingkat keakurasian, validitas dan sumber yang dapat dipertanggungjawabkan.

## Penelaahan RTRW dan RTRW Daerah Lainnya

Perencanaan pembangunan daerah pada prinsipnya bertujuan mengintegrasikan rencana tata ruang wilayah dengan rencana pembangunan daerah. Dalam kaitan itu, penyusunan RPJMD harus berpedoman pada RTRW.

Oleh karena itu, diperlukan kegiatan penelaahan RTRW untuk menjamin agar arah kebijakan dalam RPJMD selaras dengan, atau tidak menyimpang dari arah kebijakan RTRW.

### Penelaahan RTRW

Tata ruang merupakan perwujudan dari struktur ruang dan pola ruang. Penelaahan rencana tata ruang bertujuan untuk melihat kerangka pemanfaatan ruang daerah dalam 5 (lima) tahun mendatang berikut asumsi-asumsinya, dengan cara:

#### 1. Menelaah rencana struktur ruang

Struktur ruang adalah susunan pusat-pusat permukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang secara hierarkis memiliki hubungan fungsional. Telaahan terhadap rencana struktur ruang meliputi:

- a. Peta rencana struktur ruang;
- b. Rencana sistem perkotaan;
- c. Rencana jaringan transportasi;
- d. Rencana jaringan energi;
- e. Rencana jaringan telekomunikasi; dan
- f. Rencana sistem jaringan sumber daya air

#### 2. Menelaah rencana pola ruang

Pola ruang adalah distribusi peruntukan ruang dalam suatu wilayah yang meliputi peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan fungsi budidaya. Telaahan terhadap rencana pola ruang, meliputi:

- a. Rencana kawasan lindung; dan
- b. Rencana kawasan budidaya yang memiliki nilai strategis.

#### 3. Menelaah indikasi program pemanfaatan ruang

Program pemanfaatan ruang adalah program yang disusun dalam rangka mewujudkan rencana tata ruang yang bersifat indikatif, melalui sinkronisasi program sektoral dan kewilayahan baik di pusat maupun di daerah secara terpadu. Telaahan terhadap indikasi program pemanfaatan meliputi:

### **Provinsi**

- a. Menelaah program pembangunan sektoral wilayah Provinsi;
- b. Menelaah program pengembangan wilayah Provinsi;
- c. Menelaah program pengembangan kawasan perkotaan yang mencakup 2 (dua) atau lebih wilayah Kabupaten/Kota;

- d. Menelaah program pengembangan kawasan perdesaan yang mencakup 2 (dua) atau lebih wilayah Kabupaten/Kota; dan
- e. Menelaah program pengembangan kawasan dan lingkungan strategis yang merupakan kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi.

**Kabupaten**

- a. Menelaah program pembangunan sektoral wilayah Kabupaten;
- b. Menelaah program pengembangan wilayah Kabupaten;
- c. Menelaah program pengembangan kawasan perkotaan;
- d. Menelaah program pengembangan kawasan perdesaan; dan
- e. Menelaah program pengembangan kawasan dan lingkungan strategis yang merupakan kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten.

**Kota:**

- a. Menelaah program pembangunan sektoral wilayah kota;
- b. Menelaah program pengembangan wilayah Kota; dan
- c. Menelaah program pengembangan kawasan dan lingkungan strategis yang merupakan kewenangan Pemerintah Daerah Kota.

**Penelaahan RTRW Daerah Lainnya**

Dalam menyusun RPJMD, selain berpedoman pada RTRW daerah sendiri, juga perlu memperhatikan RTRW daerah lain agar tercipta sinkronisasi dan sinergi pembangunan jangka menengah daerah antar Provinsi/antar Kabupaten/Kota serta keterpaduan struktur dan pola ruang dengan Provinsi dan Kabupaten/Kota lainnya, terutama yang berdekatan atau yang ditetapkan sebagai satu kesatuan wilayah pembangunan Provinsi dan Kabupaten/Kota dan atau yang memiliki hubungan keterkaitan atau pengaruh dalam pelaksanaan pembangunan daerah.

**Analisis Gambaran Umum Kondisi Daerah**

Gambaran umum kondisi daerah akan menjelaskan tentang kondisi geografi dan demografi serta indikator capaian kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota. Adapun indikator capaian kinerja penyelenggaraan pemerintahan yang penting dianalisis meliputi 3 (tiga) aspek utama, yaitu aspek kesejahteraan masyarakat, aspek pelayanan umum dan aspek daya saing daerah.

Analisis gambaran umum kondisi daerah memberikan pemahaman awal bagi tim tentang apa, bagaimana, dan sejauh mana keberhasilan pembangunan daerah yang dilakukan selama ini, dan/atau mengidentifikasi faktor-faktor atau berbagai aspek yang nantinya perlu ditingkatkan untuk optimalisasi pencapaian keberhasilan pembangunan daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Gambaran umum kondisi daerah memberikan basis atau pijakan dalam merencanakan pembangunan, baik dari aspek geografi dan demografi, serta capaian kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah beserta interpretasinya.

Mengingat perbedaan dari karakteristiknya, maka dalam menganalisis gambaran umum kondisi daerah, harus disesuaikan dengan struktur kewenangan dan tingkatan pemerintahan antara Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Hal yang perlu diperhatikan bahwa sumber data dan informasi yang akan diolah untuk mengevaluasi capaian indikator kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi, merupakan data dan informasi yang menggambarkan keadaan senyatanya pada setiap Kabupaten/Kota, sedangkan untuk Kabupaten/Kota, pada setiap Kecamatan di wilayah masing-masing.

#### 1. Aspek Geografi dan Demografi

Analisis pada aspek geografi Provinsi dan Kabupaten/Kota perlu dilakukan untuk memperoleh gambaran mengenai karakteristik lokasi dan wilayah, potensi pengembangan wilayah, dan kerentanan wilayah terhadap bencana. Sedangkan gambaran kondisi demografi, antara lain mencakup perubahan penduduk, komposisi dan populasi masyarakat secara keseluruhan atau kelompok dalam waktu tertentu pada Provinsi/Kabupaten/Kota.

Secara rinci analisis geografi daerah untuk Provinsi dan Kabupaten/Kota dapat dilakukan antara lain terhadap :

##### a. Karakteristik lokasi dan wilayah, mencakup:

- 1) Luas dan batas wilayah administrasi;
- 2) Letak dan kondisi geografis antara lain terdiri dari:
  - a) Posisi astronomis;
  - b) Posisi geostrategic;
  - c) Kondisi/kawasan, antara lain meliputi:
    - (1) Pedalaman;
    - (2) Terpencil;
    - (3) Pesisir;
    - (4) Pegunungan; dan
    - (5) Kepulauan.
- 3) Topografi, antara lain terdiri dari:
  - a) Kemiringan lahan; dan
  - b) Ketinggian lahan.
- 4) Geologi, antara lain terdiri dari:
  - a) Struktur dan karakteristik; dan
  - b) Potensi.
- 5) Hidrologi, antara lain terdiri dari:
  - a) Daerah aliran sungai;
  - b) Sungai, danau dan rawa; dan
  - c) Debit.

- 6) Klimatologi, antara lain terdiri dari:
    - a) Tipe;
    - b) Curah hujan;
    - c) Suhu; dan
    - d) Kelembaban.
  - 7) Penggunaan lahan, antara lain terdiri dari:
    - a) Kawasan budidaya; dan
    - b) Kawasan lindung.
  - b. Potensi pengembangan wilayah  
 Berdasarkan deskripsi karakteristik wilayah, dapat diidentifikasi wilayah yang memiliki potensi untuk dikembangkan sebagai kawasan budidaya seperti perikanan, pertanian, pariwisata, industri, pertambangan dan lain-lain dengan berpedoman pada rencana tata ruang wilayah.
  - c. Wilayah rawan bencana  
 Berdasarkan deskripsi karakteristik wilayah, dapat diidentifikasi wilayah yang berpotensi rawan bencana alam, seperti banjir, tsunami, abrasi, longsor, kebakaran hutan, gempa tektonik dan vulkanik dan lain-lain.
  - d. Demografi  
 Memberikan deskripsi ukuran, struktur, dan distribusi penduduk serta bagaimana jumlah penduduk berubah setiap waktu akibat kelahiran, kematian, migrasi, serta penuaan. Analisis kependudukan dapat merujuk pada komposisi dan populasi masyarakat secara keseluruhan atau kelompok tertentu yang didasarkan kriteria seperti pendidikan, kewarganegaraan, agama, atau entitas tertentu.
2. Aspek Kesejahteraan Masyarakat
- Aspek kesejahteraan masyarakat terdiri dari kesejahteraan dan pemerataan ekonomi, kesejahteraan sosial, serta seni budaya dan olahraga.
- Untuk menganalisis gambaran umum kondisi daerah pada aspek kesejahteraan masyarakat, terlebih dahulu disusun tabel capaian indikator setiap variabel yang akan dianalisis menurut Kabupaten/Kota di wilayah Provinsi. Sedangkan untuk penyusunan RPJMD Kabupaten/Kota, terlebih dahulu disusun tabel capaian indikator setiap variabel yang akan dianalisis menurut Kecamatan di wilayah Kabupaten/Kota.
- 2.1 Fokus Kesejahteraan dan Pemerataan Ekonomi
- Analisis kinerja atas fokus kesejahteraan dan pemerataan ekonomi dilakukan terhadap indikator pertumbuhan PDRB, laju inflasi Provinsi, PDRB per kapita,

indeks gini, pemerataan pendapatan versi Bank Dunia, Indeks Ketimpangan Williamson (indeks ketimpangan regional), persentase penduduk diatas garis kemiskinan, angka kriminalitas yang tertangani.

Berikut ini disajikan beberapa contoh hasil analisis dari beberapa indikator kinerja pada fokus kesejahteraan dan pemerataan ekonomi, sebagai berikut:

a. Pertumbuhan PDRB

Hasil analisis pertumbuhan PDRB, dapat disajikan dalam contoh tabel sebagai berikut:

Hasil analisis nilai inflasi rata-rata, dapat disajikan dalam contoh tabel sebagai berikut:

Analisis terhadap indikator kinerja lainnya pada fokus kesejahteraan dan pemerataan ekonomi provinsi dan kabupaten/kota, dapat disajikan kedalam bentuk grafis atau tabel sesuai dengan kebutuhan daerah seperti contoh diatas, dengan merujuk pada Lampiran I Peraturan Menteri Dalam Negeri ini.

2.2 Fokus Kesejahteraan Sosial

Analisis kinerja atas fokus kesejahteraan sosial dilakukan terhadap indikator angka melek huruf, angka rata-rata lama sekolah, angka partisipasi kasar, angka pendidikan yang ditamatkan, angka partisipasi murni, angka kelangsungan hidup bayi, angka usia harapan hidup, persentase penduduk yang memiliki lahan, dan rasio penduduk yang bekerja.

Berikut ini disajikan beberapa contoh hasil analisis dari beberapa indikator kinerja pada fokus kesejahteraan sosial, sebagai berikut:

a. Angka melek huruf

Hasil analisis angka melek huruf, dapat disajikan ke dalam contoh tabel sebagai berikut:

b. Angka rata-rata lama sekolah

Analisis terhadap indikator kinerja pada fokus kesejahteraan sosial lainnya sesuai dengan kebutuhan untuk Provinsi dan Kabupaten/Kota, dapat disajikan ke dalam bentuk grafis atau tabel seperti contoh di atas dengan merujuk pada Lampiran I Peraturan Menteri Dalam Negeri ini.

Fokus Seni Budaya dan Olahraga

Analisis kinerja atas seni budaya dan olahraga dilakukan terhadap indikator-indikator: jumlah grup kesenian, jumlah klub olahraga dan jumlah gedung olahraga.

Berikut ini disajikan beberapa contoh hasil analisis dari beberapa indikator kinerja pada fokus seni budaya dan olahraga yang dapat disajikan ke dalam contoh tabel sebagai berikut:

Analisis terhadap indikator kinerja pada fokus seni budaya dan olahraga lainnya sesuai dengan kebutuhan untuk Provinsi dan Kabupaten/kota, dapat disajikan ke dalam bentuk grafis atau tabel seperti contoh diatas dengan merujuk pada Lampiran I Peraturan Menteri Dalam Negeri ini.

### 3. Aspek Pelayanan Umum

Pelayanan publik atau pelayanan umum merupakan segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang menjadi tanggungjawab Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Sedangkan untuk penyusunan rancangan awal RPJMD Kabupaten/Kota disusun ke dalam tabel capaian indikator setiap variabel yang dianalisis menurut Kecamatan di wilayah Kabupaten/Kota.

Indikator variabel aspek pelayanan umum terdiri dari:

#### 3.1 Fokus Layanan Urusan Wajib

Analisis kinerja atas layanan urusan wajib dilakukan terhadap indikator-indikator kinerja penyelenggaraan urusan wajib pemerintahan daerah, yaitu bidang urusan pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum, perumahan, penataan ruang, perencanaan pembangunan, perhubungan, lingkungan hidup, pertanahan, kependudukan dan catatan sipil, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, keluarga berencana dan keluarga sejahtera, sosial, ketenagakerjaan, koperasi dan usaha kecil menengah, penanaman modal, kebudayaan, kepemudaan dan olah raga, kesatuan bangsa dan politik dalam negeri, otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian, ketahanan pangan, pemberdayaan masyarakat dan desa, statistik, kearsipan, komunikasi dan informatika dan perpustakaan.

Berikut ini disajikan beberapa contoh hasil analisis dari beberapa indikator kinerja pada fokus layanan urusan wajib pemerintahan daerah sebagai berikut:

- a. Angka Partisipasi Sekolah
- b. Rasio ketersediaan sekolah/penduduk usia sekolah
- c. Rasio guru/murid

Analisis terhadap indikator kinerja lainnya pada fokus layanan urusan wajib sesuai dengan kewenangan Provinsi dan Kabupaten/Kota, dapat disajikan kedalam bentuk grafis atau Tabel sesuai dengan kebutuhan daerah seperti contoh diatas, dengan merujuk pada Lampiran I Peraturan Menteri Dalam Negeri ini.

#### 3.2 Fokus Layanan Urusan Pilihan

Analisis kinerja atas layanan urusan pilihan dilakukan terhadap indikator-indikator kinerja penyelenggaraan urusan pilihan pemerintahan daerah Provinsi/Kabupaten/Kota, yaitu bidang urusan pertanian, kehutanan, energi dan sumberdaya mineral, pariwisata, kelautan dan perikanan, perdagangan, industri dan ketransmigrasian.

Berikut ini disajikan beberapa contoh hasil analisis dari beberapa indikator kinerja pada fokus layanan urusan pilihan pemerintahan daerah sebagai berikut:

- a. Jumlah investor berskala nasional (PMDN/PMA)
- b. Jumlah nilai investasi berskala nasional (PMDN/PMA)
- c. Rasio daya serap tenaga kerja

Analisis terhadap indikator kinerja lainnya pada fokus layanan urusan pilihan sesuai dengan kewenangan Provinsi dan kabupaten/kota, dapat disajikan ke dalam bentuk grafis atau tabel sesuai dengan kebutuhan daerah seperti contoh di atas, dengan merujuk pada Lampiran I Peraturan Menteri Dalam Negeri ini.

#### 4. Aspek Daya Saing Daerah

Daya saing daerah adalah kemampuan perekonomian daerah dalam mencapai pertumbuhan tingkat kesejahteraan yang tinggi dan berkelanjutan dengan tetap terbuka pada persaingan dengan Provinsi dan Kabupaten/Kota lainnya yang berdekatan, nasional atau internasional.

Aspek daya saing daerah terdiri dari kemampuan ekonomi daerah, fasilitas wilayah atau infrastruktur, iklim berinvestasi dan sumber daya manusia.

Untuk menganalisis gambaran umum kondisi daerah pada aspek daya saing daerah, terlebih dahulu disusun tabel capaian indikator setiap variabel yang akan dianalisis menurut kabupaten/kota di wilayah Provinsi. Sedangkan untuk kabupaten/kota disusun menurut kecamatan di wilayah kabupaten/kota masing-masing.

Indikator variabel aspek daya saing daerah terdiri dari:

##### 4.1 Fokus Kemampuan Ekonomi Daerah

Analisis kinerja atas aspek kemampuan ekonomi daerah dilakukan terhadap indikator pengeluaran konsumsi rumah tangga per kapita, pengeluaran konsumsi non pangan per kapita, produktivitas total daerah, dan nilai tukar petani.

Berikut ini disajikan beberapa contoh hasil analisis dari beberapa indikator kinerja pada fokus kemampuan ekonomi daerah sebagai berikut:

- a. Pengeluaran konsumsi rumah tangga per kapita (angka konsumsi RT per kapita) Nilai tukar petani

- b. Pengeluaran konsumsi non pangan perkapita (persentase konsumsi RT untuk non pangan)

## **2.7. Sistem penyusunan APBD di Pemerintah Provinsi Jawa Timur**

Masalah sistem penganggaran kembali mengemuka di awal tahun 2000 an, ketika beberapa ketentuan yang diterbitkan pemerintah mengharuskan digunakannya sistem penganggaran berbasis kinerja (*performance budget system*). Sistem ini diajukan sebagai pengganti sistem sebelumnya, yaitu sistem penganggaran tradisional (*traditional budget system*) yang ditengarai sarat dengan kelemahan, yang berimbas pada praktik penganggaran yang boros dan korup. Memang, ada yang menganggap bahwa digunakannya sistem penganggaran berbasis kinerja untuk sektor pemerintahan sesungguhnya tidak tepat benar, karena beberapa alasan. Di antaranya adalah bahwa kinerja dalam bentuk outcome adalah sesuatu yang tidak bisa dilihat dalam kurun waktu satu atau dua tahun, sehingga yang bisa dilihat dalam kurun waktu tersebut hanya *output*.

Anggaran merupakan suatu rencana yang disusun secara sistematis dalam bentuk angka dan dinyatakan dalam unit moneter yang meliputi seluruh kegiatan perusahaan untuk jangka waktu ( periode) tertentu di masa yang akan datang. Oleh karena rencana yang disusun dinyatakan dalam bentuk unit moneter, maka anggaran seringkali disebut juga dengan rencana keuangan. Dalam anggaran, satuan kegiatan dan satuan uang menempati posisi penting dalam arti segala kegiatan akan dikuantifikasikan dalam satuan uang, sehingga dapat diukur pencapaian efisiensi dan efektivitas dari kegiatan yang dilakukan.

Penganggaran merupakan komitmen resmi manajemen yang terkait dengan harapan manajemen tentang pendapatan, biaya dan beragam transaksi keuangan dalam jangka waktu tertentu di masa yang akan datang.

### **2.7.1. Fungsi Anggaran**

Anggaran berfungsi sebagai berikut:

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.
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.
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 berorganisasi, dan pemahaman prinsip manajemen keuangan publik oleh para manajer publik.
  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. Disamping itu, anggaran publik juga berfungsi sebagai alat komunikasi antar unit kerja dalam lingkungan eksekutif. Anggaran harus dikomunikasikan ke seluruh bagian organisasi untuk dilaksanakan.
  6. Anggaran adalah alat penilaian kinerja  
Anggaran merupakan wujud komitmen dan budget holder (eksekutif) kepada pemberi wewenang (legislatif). Kinerja eksekutif akan dinilai berdasarkan berapa yang berhasil ia capai dikaitkan dengan anggaran yang telah ditetapkan. Anggaran merupakan alat yang efektif untuk pengendalian dan penilaian.
  7. Anggaran sebagai alat motivasi  
Anggaran sebagai instrumen untuk memotivasi masyarakat 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 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.

### 2.7.2. Sistem Penganggaran

Anggaran disusun dengan berbagai sistem-sistem yang dipengaruhi oleh pikiran-pikiran yang melandasi pendekatan tersebut. Adapun sistem-sistem dalam penyusunan anggaran yang sering digunakan adalah:

- a. *Traditional Budgeting System*
  - b. *Performance Budgeting System*
  - c. *Planning Programming Budgeting System (PPBS)*
- a. **Traditional Budgeting System** (Sistem Anggaran Tradisional)

*Traditional budgeting system* adalah suatu cara menyusun anggaran yang tidak didasarkan atas pemikiran dan analisa rangkaian kegiatan yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan. Penyusunannya lebih didasarkan pada kebutuhan untuk belanja/pengeluaran. Dalam sistem ini, perhatian lebih banyak ditekankan pada pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran secara akuntansi yang meliputi pelaksanaan anggaran, pengawasan anggaran dan penyusunan pembukuannya. Pengelompokan pos-pos anggaran didasarkan atas obyek-obyek pengeluaran, sedangkan distribusi anggaran didasarkan jatah tiap-tiap departemen/lembaga.

Sistem pertanggungjawabannya hanya menggunakan kuitansi pengeluaran saja, tanpa diperiksa dan diteliti apakah dana telah digunakan secara efektif/efisien atau tidak. Mula-mula pemerintah memberi jatah dana untuk tiap-tiap departemen lembaga kemudian setiap departemen/lembaga

mengambil jatah dana tersebut dan menggunakannya untuk melaksanakan kegiatan sampai habis. Setelah dana tersebut habis dipakai, setiap departemen/lembaga melaporkan bahwa dana tersebut sudah dipakai. Jadi tolok ukur keberhasilan anggaran tersebut adalah pada hasil kerja, maksudnya jika anggaran tersebut seimbang (balance) maka anggaran tersebut dapat dikatakan berhasil, tetapi jika anggaran tersebut defisit atau surplus, berarti anggaran tersebut gagal.

Jelaslah, di sini bahwa sistem anggaran tradisional lebih menekan kepada segi pertanggung jawaban keuangan (dana) dari sudut akuntansinya saja tanpa diuji efisien tidaknya penggunaan dana tersebut. Anggaran diartikan semata-mata sebagai alat dan sebagai dasar legitimasi (pengabsahan) berapa besarnya pengeluaran negara dan berapa besarnya penerimaan yang dibutuhkan untuk menutup pengeluaran tersebut.

b. ***Performance Budgeting System***

Performance budgeting system berorientasi kepada pendayagunaan dana yang tersedia untuk mencapai hasil yang optimal dari kegiatan yang dilaksanakan. Sistem penyusunan anggaran ini tidak hanya didasarkan kepada apa yang dibelanjakan saja, seperti yang terjadi di dalam “Traditional Budget”, tetapi juga didasarkan kepada tujuan-tujuan atau rencana-rencana tertentu yang untuk pelaksanaannya perlu disusun atau didukung oleh suatu anggaran biaya yang cukup dan biaya/dana yang dipakai tersebut harus dijalankan secara efektif dan efisien. Jadi, dalam sistem anggaran performance ini bukan semata-mata berorientasi kepada berapa jumlah yang dikeluarkan, tetapi sudah dipikirkan terlebih dulu mengenai rencana kegiatan, apa yang akan dicapai, proyek apa yang akan dikerjakan, dan bagaimana pengalokasian biaya agar digunakan secara efektif dan efisien. Sistem ini mulai menitikberatkan pada segi penatalaksanaan (management control), sehingga dalam sistem ini efisiensi penggunaan dana diperiksa, juga hasil kerjanya.

Pengelompokan pos-pos anggaran didasarkan atas kegiatan dan telah ditetapkan suatu tolok ukur berupa standar biaya dan hasil kerjanya. Salah satu syarat utama untuk penerapan sistem ini adalah digunakannya sistem akuntansi biaya sebagai alat untuk menentukan biaya masing-masing program dan akuntansi biaya sebagai alat untuk mengukur tingkat efisiensi pengeluaran dana.

Tolok ukur keberhasilan sistem anggaran ini adalah performance atau prestasi dari tujuan atau hasil anggaran itu dengan menggunakan dana secara efisien.

c. ***Planning, Programming, Budgeting System (PPBS)***

Dalam PPBS ini, perhatian banyak ditekankan pada penyusunan rencana dan program. Rencana disusun sesuai dengan tujuan nasional yaitu untuk kesejahteraan rakyat karena pemerintah bertanggung jawab dalam produksi dan distribusi barang-narang maupun jasa-jasa dan alokasi sumber-sumber ekonomi yang lain. Pengukuran manfaat penggunaan dana, dilihat dari sudut pengaruhnya terhadap lingkungan secara keseluruhan, baik dalam jangka pendek maupun dalam jangka panjang. Pengelompokan pos-pos anggaran didasarkan atas tujuan-tujuan yang hendak dicapai di masa yang akan datang. Mengenai proses penyusunan PPBS ini, melalui beberapa tahap sebagai berikut:

1. Menentukan tujuan yang hendak dicapai;
2. Mengkaji pengalaman-pengalaman di masa lalu;
3. Melihat prospek perkembangan yang akan datang;
4. Menyusun rencana yang bersifat umum mengenai apa yang akan dilaksanakan.

Setelah keempat tahap, di atas selesai disusun, barulah memasuki tahap selanjutnya yang terdiri dari :

- a. Menyusun program pelaksanaan rencana yang telah ditetapkan
- b. Berdasarkan program pelaksanaan ditentukan berapa jumlah dana yang diperlukan untuk melaksanakan program-program tersebut.

Beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam PPBS adalah:

1. Untuk menerapkan sistem ini, dituntut kemampuan dalam menyusun rencana dan program secara terpadu
2. Dibutuhkan informasi yang lengkap, baik informasi masa lalu maupun informasi masa yang akan datang yang relevan dengan kebutuhan penyusunan rencana dan program tersebut.
3. Pengawasan mulai dilaksanakan sebelum pelaksanaan sampai selesainya pelaksanaan rencana dan program.

Selain ketiga bentuk sistem penganggaran tersebut di atas, dikenal pula sistem penganggaran yang dinamakan *Zero Based Budgeting* (ZBB) ini merupakan sistem penganggaran yang didasarkan pada perkiraan kegiatan tahun yang bersangkutan, bukan pada apa yang telah dilakukan pada masa lalu. ZBB mensyaratkan adanya evaluasi atas semua kegiatan atau pengeluaran dan semua kegiatan dimulai dari basis nol, tidak ada level pengeluaran minimum tertentu.

### **2.7.3. Struktur Anggaran**

1. SA Terpilah adalah struktur anggaran negara yang membagi belanja negara menjadi: Anggaran Rutin dan Anggaran Pembangunan

2. SA Komprehensif adalah struktur anggaran negara tunggal yang mencakup seluruh pos belanja negara .

Setiap proses penyusunan dokumen rencana pembangunan tersebut memerlukan koordinasi antar instansi pemerintah dan partisipasi seluruh pelaku pembangunan melalui mekanisme Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) mulai dari Tingkat RT/RW, Kelurahan, Kecamatan sampai dengan Kota. Musrenbang 2010 berfungsi sebagai forum untuk menghasilkan kesepakatan antara pelaku pembangunan tentang rancangan RKPD, yang menitik beratkan pada sinkronisasi rencana kerja antar SKPD dan antara Pemerintah Daerah dengan masyarakat agar tujuan dan sasaran yang telah diamanatkan dalam visi dan misi daerah dapat dicapai sesuai rencana yang telah ditentukan.

Kegiatan musyawarah pembangunan ini merupakan salah satu wahana yang efektif untuk memaduserasikan perencanaan bottom up dengan perencanaan yang bersifat top down sehingga diharapkan mampu menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya didalam bekerjasama untuk mencapai tujuan bersama. Dalam kondisi seperti ini, pemerintah, masyarakat dan kalangan dunia usaha dapat terlibat secara bersama-sama dalam proses pembangunan mulai dari membuat konsep, merencanakan, melaksanakan, mengawasi dan memelihara hasil-hasil pembangunan sesuai prinsip-prinsip pembangunan partisipatif yang telah diatur dalam Sistem Manajemen Pembangunan Partisipatif (SMPP).

## **2.8. Critical review**

Tidak dapat dipungkiri antara teori analisis kebijakan publik khususnya yang berkaitan dengan penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, karena banyak permasalahan yang dihadapi di dalam penyusunan anggaran, rasio antara jumlah anggaran yang tersedia dengan kebutuhan, ditambah dengan intervensi kepentingan politik dari berbagai pihak.

Demikian pula dengan permasalahan yang ada di dalam RPJMD, antara lain :

### **a. Tingkat Pendidikan Penduduk Relatif Masih Rendah**

Hingga tahun 2007, rata-rata lama sekolah penduduk Jawa Timur berusia 15 tahun ke atas mencapai 6,9 tahun. Dari jumlah penduduk usia 15 tahun ke atas yang mencapai 28.543.366 jiwa, 12,74% di antaranya tidak/belum pernah sekolah; 14,94% lainnya tidak tamat sekolah dasar (SD)/madrasah ibtidaiyah (MI); 30,97% tamat SD/MI; 18,78% tamat sekolah menengah pertama (SMP)/madrasah Tsanawiyah (MTs); 18,22% tamat sekolah menengah atas (SMA)/madrasah aliyah (MA); dan sisanya sebesar 4,35% tamat perguruan tinggi. Dengan kata lain, mayoritas penduduk

Jawa Timur (49,75%) adalah berpendidikan tamat SD dan SMP/MTs. Jika penduduk yang tidak tamat SD disertakan, maka persentase tersebut menjadi sebesar 64,69%.

Jika dilihat dari jenis kelamin, maka persentase penduduk usia 15 tahun ke atas yang tidak/belum pernah sekolah terdiri 18,74% perempuan, dan 8,44% laki-laki. Artinya, penduduk laki-laki usia 15 tahun ke atas memiliki kesempatan relatif besar dibanding perempuan untuk bersekolah. Begitu pula mereka yang tidak tamat SD/MI, lebih banyak ditemukan di kalangan perempuan (16,09%) daripada laki-laki (14,89%). Hal yang sama juga ditemukan pada proporsi penduduk usia 15 tahun ke atas yang tamat SD/MI, 32,88% adalah laki-laki, dan 30,75% perempuan. Kecenderungan perbandingan persentase seperti itu juga terjadi pada penduduk usia 15 tahun ke atas yang tamat SMA/MA, dan perguruan tinggi.

Sementara itu, angka buta huruf di kalangan penduduk usia 10 tahun ke atas pada 2007 mencapai 11,64%. Angka sementara untuk tahun 2008 sebesar 11,34%. Angka buta huruf tahun 2007 di kalangan perempuan (17,41%) lebih besar dibanding laki-laki (7,55%).

Angka Partisipasi Sekolah (APS) penduduk usia 7-12 tahun (SD/MI) pada 2008 sudah mencapai 98,22%; namun di kalangan usia 13-15 tahun (SMP/MTs) masih sebesar 86,66%; dan pada penduduk usia 16-18 tahun (SMA/MA) baru sekitar 60%. Data tersebut mengindikasikan, masih terdapat sebesar 1,78% anak usia 7-12 tahun; 13,34% anak usia 13-15 tahun; dan sekitar 40% anak usia 16-18 tahun yang tidak bersekolah, baik karena belum/tidak pernah sekolah maupun karena putus sekolah atau tidak melanjutkan ke jenjang lebih tinggi.

Salah satu faktor penyebab rendahnya angka melanjutkan ke jenjang pendidikan menengah (SMA/MA/SMK) adalah karena jumlah sekolah menengah yang jauh lebih sedikit dibanding jumlah SMP/MTs, sehingga dayaampungnya lebih rendah daripada jumlah lulusan SMP/MTs. Pada tahun 2007/2008, di Jawa Timur terdapat 3.136 sekolah menengah, terdiri SMA negeri dan swasta sebanyak 1.165; SMK negeri dan swasta (948); dan Madrasah Aliyah (1.023). Sementara itu jumlah sekolah SMP/MTs sebanyak 5.800, terdiri SMP negeri dan swasta sebanyak 3.218; dan Madrasah Tsanawiyah (2.582).

Faktor lain yang juga mempengaruhi rendahnya jumlah lulusan SMP/MTs melanjutkan ke jenjang SMA/MA/SMK adalah lokasi SMA/MA/SMK yang umumnya berada di wilayah perkotaan, sehingga menjadi kendala bagi lulusan SMP/MTs yang bertempat tinggal di daerah pedesaan, juga karena biaya pendidikan SMA/MA/SMK yang relatif lebih tinggi akibat biaya investasi maupun biaya operasional pembelajaran yang relatif lebih tinggi, terutama untuk praktik mata pelajaran produktif.

Untuk mengatasi masalah tersebut , maka diperlukan peningkatan aksesibilitas dan kualitas pelayanan pendidikan dilaksanakan dalam kerangka arah kebijakan:

1. Menata sistem pembiayaan pendidikan yang berprinsip keadilan, efisien, transparan dan akuntabel, serta peningkatan anggaran pendidikan mencapai 20% APBD, untuk melanjutkan upaya pemerataan dan penyediaan layanan pendidikan yang murah dan berkualitas.
2. Memberikan akses lebih besar kepada kelompok masyarakat yang selama ini kurang dapat terjangkau oleh layanan pendidikan yang murah dan bermutu, yakni masyarakat miskin, masyarakat yang tinggal di daerah pedesaan, dan daerah terpencil, ataupun masyarakat penyandang cacat.
3. Menuntaskan pelaksanaan Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun, dan Pendidikan Menengah 12 Tahun. Khusus pelaksanaan Wajib Belajar Pendidikan Menengah 12 tahun, merupakan upaya perluasan dan pemerataan pendidikan menengah, baik umum maupun kejuruan, untuk mengantisipasi meningkatnya lulusan SMP/MTs sebagai dampak keberhasilan Program Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun, serta penyediaan tenaga kerja lulusan pendidikan menengah yang berkualitas.
4. Memantapkan pendidikan budi pekerti dalam rangka pembinaan akhlak mulia di kalangan peserta didik pada jenjang pendidikan dasar dan menengah melalui pengembangan kurikulum muatan lokal pendidikan anti- korupsi, dengan materi pelajaran dan model pembelajaran disesuaikan usia dan jenjang pendidikan, serta budaya lokal peserta didik.
5. Menurunkan secara signifikan jumlah penduduk yang buta aksara, terutama penduduk miskin, melalui peningkatan intensifikasi perluasan akses dan kualitas penyelenggaraan pendidikan keaksaraan fungsional yang didukung upaya penurunan angka putus sekolah, khususnya pada kelas-kelas awal jenjang SD/MI.
6. Meningkatkan pemberdayaan dan penyetaraan lembaga pendidikan *diniyah* dan pondok pesantren *salafiyah* setara pendidikan umum sesuai standar pendidikan nasional, dalam rangka menghasilkan kualitas lulusan yang menguasai dan memahami ilmu agama, serta juga ilmu dan teknologi umum.
7. Mengoptimalkan peran dan fungsi dewan pendidikan Kabupaten/Kota dan Propinsi dalam penyelenggaraan pendidikan, terutama peningkatan mutu layanan pendidikan yang meliputi perencanaan, pengawasan, dan evaluasi program pendidikan. Juga meningkatkan peran serta masyarakat dalam pembangunan pendidikan, termasuk pembiayaan pendidikan,

penyelenggaraan pendidikan berbasis masyarakat, serta peningkatan mutu layanan pendidikan.

8. Meningkatkan dan pemeratakan penyediaan prasarana gedung sekolah yang berkualitas untuk kelancaran dan kenyamanan penyelenggaraan proses belajar mengajar.
9. Mengembangkan teknologi informasi dan komunikasi di bidang pendidikan sebagai ilmu pengetahuan, alat bantu pembelajaran, fasilitas pendidikan, standar kompetensi, penunjang administrasi pendidikan, alat bantu manajemen satuan pendidikan, dan infrastruktur pendidikan.
10. Meningkatkan jumlah dan kualitas tenaga pendidik dengan mempertimbangkan peningkatan jumlah peserta didik dan ketepatan lokasi, serta meningkatkan kesejahteraan pendidik agar lebih mampu mengembangkan kompetensinya, dan meningkatkan komitmen mereka dalam melaksanakan tugas pengajaran.
11. Mengembangkan pendidikan kewarganegaraan dan multikultural yang terintegrasi ke dalam kompetensi materi- materi pelajaran dan proses pembelajaran yang relevan untuk memantapkan wawasan kebangsaan dan memperkuat
12. pemahaman nilai-nilai pluralis, toleransi, dan inklusif guna meningkatkan harmoni sosial masyarakat Jawa Timur khususnya, dan masyarakat Indonesia umumnya, yang majemuk, dan memperkokoh persatuan dan kesatuan bangsa.
13. Meningkatkan pendidikan non-formal yang murah dan bermutu untuk memberikan pelayanan pendidikan kepada warga masyarakat, terutama penduduk miskin, yang tidak mungkin terpenuhi kebutuhannya melalui jalur formal, terutama bagi masyarakat yang tidak pernah sekolah atau buta aksara, putus sekolah dan warga masyarakat lainnya yang ingin meningkatkan dan atau memperoleh pengetahuan, kecakapan/keterampilan hidup dan kemampuan guna meningkatkan kualitas hidupnya.
14. Mengembangkan budaya baca guna menciptakan masyarakat belajar, berbudaya, maju dan mandiri.

Dari keempat belas upaya yang hendak dilakukan juga terbentur dengan adanya permasalahan yaitu adanya otonomi daerah dimana untuk tingkat SD dan SMP masih menjadi tanggung jawab dari Kabupaten/Kota, dimana pendapatan asli daerahnya masih sangat fluktuatif, demikian pula setelah tingkat SMA menjadi tanggung jawab pemerintah Provinsi, maka mau tidak mau pemerintah juga harus meningkatkan anggarannya.

- b. Rendahnya Aksesibilitas dan Kualitas Pelayanan Kesehatan, Terbatasnya Tenaga Kesehatan dan Distribusi Tidak Merata, Rendahnya Kualitas Kesehatan

- Penduduk Miskin, Rendahnya Kondisi Kesehatan Lingkungan, Kurangnya Pola Perilaku Hidup Bersih dan Sehat
- c. Masih banyak permasalahan yang dihadapi oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur dalam rangka mengalokasi anggaran untuk semua sector, oleh karenanya antara teori dan aplikasi di lapangan harus benar-benar dapat diterapkan, sehingga mencapai hasil yang optimal.