

BAB V

TEMUAN DATA DAN ANALISA

5.1. Mekanisme penyusunan anggaran

Anggaran merupakan pedoman tindakan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah meliputi rencana, pendapatan, belanja, transfer, dan pembiayaan yang diukur dalam satuan rupiah yang disusun menurut klasifikasi tertentu secara sistematis untuk satu periode. Anggaran pemerintah merupakan dokumen formal hasil kesepakatan antara eksekutif dan legislatif tentang belanja dan pendapatan yang diharapkan dapat menutup kebutuhan belanja atau pembiayaan yang diperlukan. Anggaran mengkoordinasikan aktivitas belanja pemerintah dan memberi landasan bagi upaya perolehan pendapatan dan pembiayaan untuk periode anggaran, yaitu periode tahunan.

Dalam pengertian lain dapat dikatakan bahwa anggaran sebagai sebuah rencana finansial yang menyatakan :

1. Rencana-rencana organisasi untuk melayani masyarakat atau aktivitas lain yang dapat mengembangkan kapasitas organisasi dalam pelayanan.
2. Estimasi besarnya biaya yang harus dikeluarkan dalam merealisasikan rencana tersebut.
3. Perkiraan sumber-sumber mana saja yang akan menghasilkan pemasukan serta seberapa besar pemasukan tersebut.

Sedangkan anggaran publik merupakan suatu dokumen yang menggambarkan kondisi keuangan dari suatu organisasi yang meliputi informasi mengenai pendapatan, belanja, dan aktivitas (Nordiawan, 2006 : 48).

Anggaran publik merupakan suatu rencana finansial yang menyatakan:

1. Berapa biaya-biaya atas rencana yang dibuat (pengeluaran/biaya), dan
2. Berapa banyak dan bagaimana caranya memperoleh uang untuk mendanai rencana tersebut (pendapatan).

Uraian tersebut dapat dinyatakan bahwa anggaran sektor publik adalah perencanaan finansial tentang perkiraan pengeluaran dan penerimaan yang diharapkan akan terjadi di masa mendatang dengan melihat data yang diperoleh dari masa lalu sebagai acuan penetapan anggaran. (Mardiasmo, 2009:78)

Selain itu, anggaran sektor publik memiliki beberapa karakteristik sebagai berikut:

1. Anggaran dinyatakan dalam satuan uang dan non-keuangan.
2. Anggaran yang umumnya mencakup jangka waktu tertentu.
3. Anggaran berisi komitmen atau kesanggupan manajemen untuk mencapai sasaran yang ditetapkan.

4. Usulan anggaran ditelaah dan disetujui oleh pihak yang berwenang lebih tinggi dari penyusunan anggaran.
5. Sekali disusun, anggaran hanya dapat diubah dalam kondisi tertentu.

Salah satu mekanisme didalam penyusunan anggaran melalui Musrenbang yang dilaksanakan mulai dari desa/Kelurahan sampai dengan ke tingkat Kabupaten, Provinsi dan Nasional. Sehingga diharapkan rencana pembangunan dapat dimulai dari bawah sesuai dengan kebutuhan daerah, tetapi dalam realitanya Musrenbang dilaksanakan lebih banyak mengarah dari atas menyesuaikan dengan kemampuan anggaran Provinsi yang tersedia serta visi dan misi pemerintah.

Hal ini sesuai dengan hasil wawancara dengan Dr.Ahmad Sukardi yang menjelaskan bahwa terdapat kesulitan tersendiri untuk dapat menyerap semua aspirasi Kabupaten/Kota, mengingat terbatasnya sumber dana yang tersedia. Sehingga penyerapan aspirasi daerah disesuaikan dengan kebijakan Gubernur dengan menentukan prioritas pembangunan yang harus dilaksanakan setiap tahun, dimana untuk tahun 2019 prioritas pembangunan di Jawa Timur diarahkan kepada : Pembangunan manusia Jawa Timur sebagai pengungkit pertumbuhan inklusi, yang terdiri dari :

- a. Peningkatan kualitas sumber daya manusia melalui peningkatan kualitas Pendidikan, kesehatan, ketenagakerjaan dan penanggulangan kemiskinan.
- b. Pemerataan pembangunan antar wilayah melalui pengembangan infrastruktur ekonomi dan teknologi informasi untuk menumbuhkan pusat-pusat pertumbuhan
- c. Peningkatan nilai tambah agro dan maritime melalui industri serta pemanfaatan akselerasi pariwisata
- d. Peningkatan ketahanan pangan dan energi serta tata kelola sumber daya air, pelestarian sumber daya alam dan lingkungan hidup yang berkelanjutan
- e. Peningkatan ketentraman dan ketertiban serta kesuksesan pelaksanaan pemilu.

Dilain pihak Kepala Badan Perencanaan pembangunan daerah lebih menegaskan bahwa didalam menyusun suatu program pembangunan, terlebih dahulu harus diketahui perkembangan hasil pembangunan yang telah dilaksanakan, seperti halnya

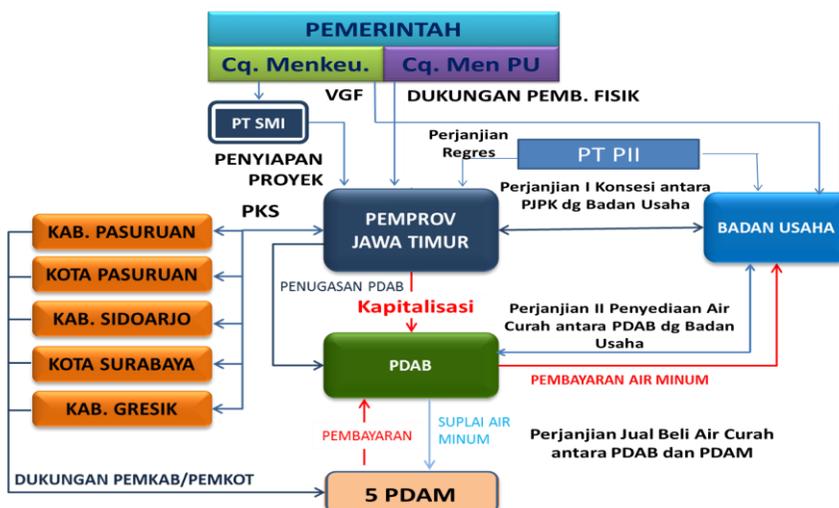
Skema 5.1.
pembiayaan baru ke depan

 TARGET IKU 2019 BASED RPJMD 			
NO.	INDIKATOR KINERJA UTAMA	CAPAIAN 2017	TARGET 2019
1	Pertumbuhan PDRB / LPE (%)	5,45	5,66 – 6,06
2	Indeks Gini	0,415	0,380 – 0,400
3	Indeks Pemerataan Pendapatan versi Bank Dunia (< 40%)	16,49	18,40 – 18,80
4	Persentase Penduduk Miskin	11,20	11,20 – 10,90
5	Indeks Pembangunan Manusia (IPM)	70,27*	70,00 – 70,25
6	Indeks Pembangunan Gender (IPG)	92,39*	93,51 – 94,01
7	Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT)	4,00	3,99 – 3,90
8	Indeks Kualitas Lingkungan Hidup (IKLH)	66,29	67,00 – 68,52
9	Indeks Kepuasan Masyarakat	81,33	83,00 – 84,00
10	Indeks Reformasi Birokrasi	69,54	69,00 – 71,00
11	Indeks Kesalehan Sosial	62,34*	> 60

MUSRENBANG RKPD TAHUN 2019 4

Sumber : Bapeprop Jatim 2018

Skema 5.2.
Skema pembiayaan



Sumber : Bapeprop Jatim 2018

Apabila dikaitkan dengan proses kebijakan public dari William Dunn yang menyatakan bahwa Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji dan melibatkan beberapa proses antara lain :

1. Tahap penyusunan agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan.

Pada tahap ini mungkin suatu masalah tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan- alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

2. Tahap formulasi kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternatives/policy options*) yang ada.

3. Tahap adopsi kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau putusan peradilan.

4. Tahap implementasi kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit jika program tersebut tidak diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administratif yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia.

Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (*implementors*), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

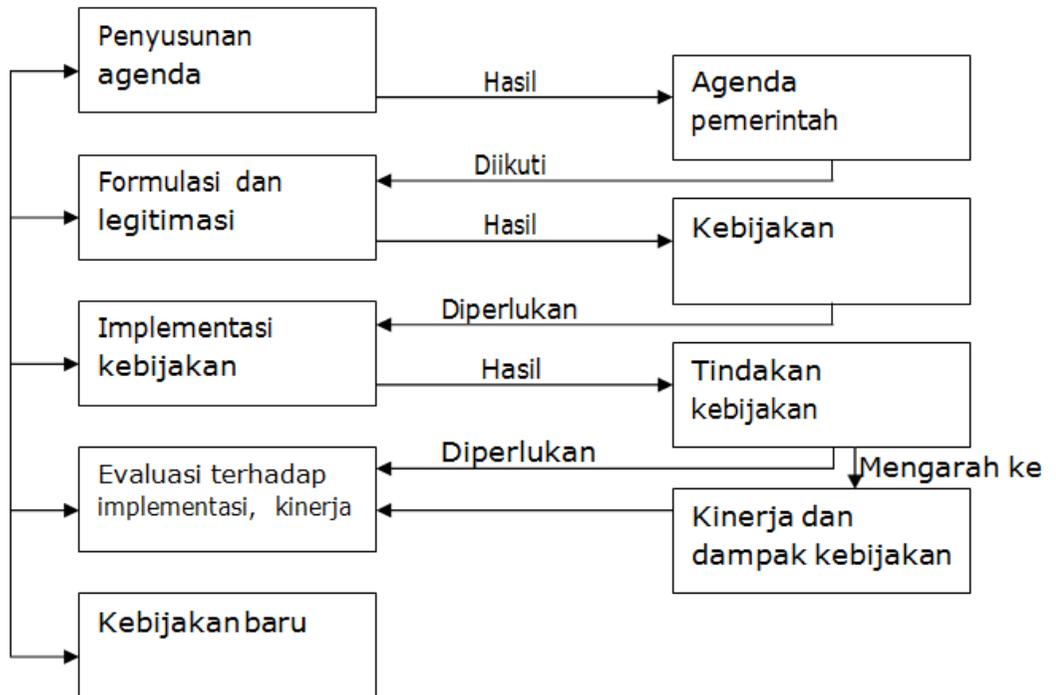
5. Tahap evaluasi kebijakan

Dalam tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan, yaitu memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah

kebijakan publik yang telah dilaksanakan sudah mencapai dampak atau tujuan yang diinginkan atau belum.

Sementara itu dalam pandangan Ripley (dalam Subarsono) , tahapan kebijakan publik digambarkan sebagai berikut :

Gambar 5.1
TAHAPAN KEBIJAKAN



Sumber : Subarsono,2010 : *Analisis Kebijakan Publik Konsep Teori dan Aplikasi*.

3. Tahap Penyusunan Agenda Kebijakan

Dalam tahap ini ada 3 kegiatan yang perlu dilaksanakan:

- a **Membangun persepsi** di kalangan stakeholders bahwa sebuah fenomena benar-benar dianggap sebagai masalah. Hal ini penting karena bisa jadi suatu gejala yang oleh sekelompok masyarakat tertentu dianggap sebagai masalah, tetapi oleh kelompok masyarakat yang lainnya atau bahkan oleh para elite politik bukan dianggap sebagai suatu masalah.
- b **Membuat batasan masalah.** Tidak semua masalah harus masuk dalam penyusunan agenda kebijakan dan memiliki tingkat urgensi yang tinggi, sehingga perlu dilakukan pembatasan terhadap masalah-masalah tersebut.

c **Memobilisasi dukungan** agar masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah. Memobilisasi dukungan ini dapat dilakukan dengan cara mengorganisasi kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat, dan kekuatan-kekuatan politik, publikasi melalui media massa dan sebagainya.

1 Tahap Formulasi dan Legitimasi Kebijakan

Pada tahap ini analisis kebijakan perlu mengumpulkan dan menganalisis informasi yang berhubungan dengan masalah yang bersangkutan, kemudian berusaha mengembangkan alternatif- alternatif kebijakan, membangun dukungan dan melakukan negosiasi, sehingga sampai pada sebuah kebijakan yang dipilih.

2. Tahap Implementasi Kebijakan

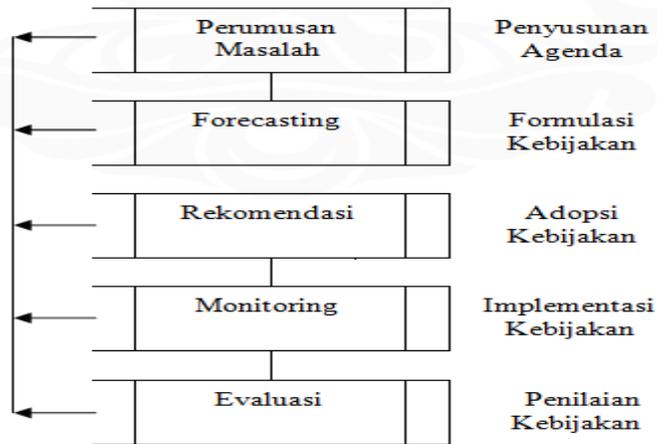
Pada tahap ini perlu memperoleh dukungan sumberdaya, dan penyusunan organisasi pelaksana kebijakan. Dalam proses implementasi sering ada mekanisme insentif dan sanksi agar implementasi kebijakan tersebut berjalan dengan baik.

3. Tahap Evaluasi terhadap Implementasi, Kinerja dan Dampak Kebijakan Tindakan (implementasi) kebijakan akan dihasilkan kinerja dan dampak kebijakan, yang memerlukan proses berikutnya yakni evaluasi. Hasil evaluasi tersebut berguna bagi penentuan kebijakan baru di masa yang akan datang, agar kebijakan yang akan datang lebih baik dan berhasil.

Sedangkan menurut AG. Subarsono (2005:8) bahwa proses analisis kebijakan publik adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Aktivitas politis tersebut nampak dalam serangkaian kegiatan yang mencakup penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan. Sedangkan aktivitas perumusan masalah, forecasting, rekomendasi kebijakan, monitoring, dan evaluasi kebijakan adalah aktivitas yang lebih bersifat intelektual

Hal ini sesuai dengan proses kebijakan publik William N. Dunn (1994) yang dapat dilihat pada gambar berikut ini:

Gambar 5.2
Proses kebijakan publik



Sumber : William Dunn 1994

TAHAP	KARAKTERISTIK
Perumusan Masalah	Memberikan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah
Forecasting (Peramalan)	Memberikan informasi mengenai konsekuensi di masa mendatang dari diterapkannya alternatif kebijakan, termasuk apabila tidak membuat kebijakan
Rekomendasi	Memberikan informasi mengenai manfaat bersih dari setiap alternatif dan merekomendasikan alternatif kebijakan yang memberikan manfaat bersih paling tinggi
Monitoring	Memberikan informasi mengenai konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan termasuk kendala-kendalanya.
Evaluasi	Memberikan informasi mengenai kinerja atau hasil dari suatu kebijakan

Sedangkan Michael Howlet dan M. Ramesh (1995:11) menyatakan bahwa proses kebijakan publik terdiri dari lima tahapan sebagai berikut:

1. Penyusunan agenda (agenda setting), yakni proses agar suatu masalah bisa mendapat perhatian dari pemerintah.
2. Formulasi kebijakan (policy formulation), yakni proses perumusan pilihan-pilihan kebijakan oleh pemerintah.

3. Pembuatan kebijakan (decision making), yakni proses ketika pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan sesuatu tindakan.
4. Implementasi kebijakan (policy implementation), yaitu proses untuk melaksanakan kebijakan supaya mencapai hasil.
5. Evaluasi kebijakan (policy evaluation), yakni proses untuk memonitor dan menilai hasil atau kinerja kebijakan.

5.2. Penentuan skala prioritas

Penentuan skala prioritas pembangunan akan selalu dikaitkan dengan ketersediaan anggaran baik yang berasal dari Sisa Pendapatan Tahun Lalu, Pendapatan Asli Daerah (PAD) antara lain pajak, retribusi, laba usaha daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Pendapatan dari Pemberian Pemerintah yg Lebih Tinggi, oleh karenanya penentuan skala prioritas juga didasarkan kepada hasil dari musrenbang yang diselenggarakan, dengan mendasarkan kepada data hasil capaian dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), dengan target Indeks Kinerja Utama (IKU) sebagai berikut :

Tabel 5.1 : Target Indikator Kinerja Utama

NO	INDIKATOR KINERJA UTAMA DAERAH	TARGET		
		2017	2018	2019
1	Pertumbuhan PDRB/LPE (%)	5,56-5,86	5,61-5,96	5,66-6,06
2	Indeks Gini	0,390-0,400	0,385-0,400	0,380-0,400
3	Indeks pemerataan pendapatan Versi Bank Dunia (<40%)	18,00-18,20	18,00-18,40	18,40-18,60
4	Persentase penduduk miskin	11,80-11,50	11,50-11,20	11,20-10,90
5	Indeks Pembangunan Manusia	69,50-69,75	69,75-70,00	70,00-70,25
6	Indeks Pembangunan Gender	92,39-92,90	92,91-93,50	93,51-94,01
7	Tingkat pengangguran terbuka	4,17-4,08	4,08-3,99	3,99-3,90
8	Indeks kualitas lingkungan hidup	63,98-65,49	65,49-67,00	67,00-68,52
9	Indeks kepuasan masyarakat	81,00-82,00	82,00-83,00	83,00-84,00

10	Indeks reformasi birokrasi	65,00-67,00	67,00-69,00	69,00-71,00
11	Indeks kesalehan sosial	>60	>60	>60

Sumber Paparan Gubernur pada Musrenbang 2018

Apabila dikaitkan dengan penelitian David Efendi dan Sri Wuryanti, terdapat beberapa hal yang parallel dengan penelitian yang dilakukan yaitu Hasil penelitian menunjukkan: rasio pertumbuhan terjadi pertumbuhan positif dan negatif, tetapi di lain pihak ternyata rasio kemandirian berstatus rendah sekali, rasio derajat desentralisasi fiskal masih kurang, rasio indeks rutin berskala kurang, rasio keserasian menunjukkan hasil belanja rutin lebih besar dari belanja pembangunan, karena di Provinsi hal tersebut tidak terjadi. Hal ini disebabkan karena penelitian yang dilakukan hanya menggunakan analisis rasio pada APBD.

Hampir menyerupai dengan penelitian yang dilakukan oleh R. Agoes Kamaroellah bahwa 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%.

Penelitian lainnya sebagian besar menggunakan analisis rasio, sedangkan penelitian menggunakan penelitian analisis kebijakan, dimana sebenarnya semuanya bermuara kepada analisis kebijakan public.

Disamping itu penentuan skala prioritas sesuai dengan uraian informan, bahwa didalam menentukan skala prioritas selalu didasarkan kepada misi Pemerintah Provinsi, antara lain :

Misi Pertama: Meningkatkan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan.

Misi ini untuk mewujudkan kesejahteraan yang berkeadilan bagi semua, melalui peningkatan/peluasan lapangan kerja, dan peningkatan pemenuhan serta pemerataan layanan dasar, dengan memperluas akses masyarakat terhadap pendidikan yang bermutu, dan perluasan akses terhadap pelayanan kesehatan untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat, serta percepatan dan perluasan penanggulangan kemiskinan.

Misi Kedua : Meningkatkan pembangunan ekonomi yang inklusif, mandiri, dan berdaya saing, berbasis agrobisnis/agroindustri, dan industrialisasi.

Misi ini untuk mewujudkan peningkatan pembangunan ekonomi bagi semua (inklusif), sekaligus meningkatkan kemandirian dan kemampuan daya saing, terutama berbasis agrobisnis/agroindustri dan industrialisasi, melalui peningkatan aktivitas

ekonomi dan kelembagaan UMKM dan koperasi, peningkatan produktivitas sektor pertanian dan ketahanan pangan, peningkatan net ekspor perdagangan dalam dan luar negeri, serta percepatan kinerja sektor industri agro maupun non-agro, peningkatan kontribusi sektor pariwisata, melalui pengembangan industri pariwisata yang berdaya saing, dan pemeliharaan serta pelestarian seni budaya lokal, dan peningkatan kinerja penanaman modal dalam negeri, luar negeri, dan investasi daerah, serta meningkatkan ketersediaan dan kualitas infrastruktur untuk mengembangkan daya saing ekonomi dan kesejahteraan rakyat.

Misi Ketiga: Meningkatkan pembangunan yang berkelanjutan, dan penataan ruang.

Misi ini untuk mewujudkan pembangunan yang ramah lingkungan melalui peningkatan kualitas lingkungan hidup, dan penataan ruang wilayah provinsi yang berkelanjutan.

Misi Keempat: Meningkatkan reformasi birokrasi dan pelayanan publik.

Misi ini untuk mewujudkan peningkatan tata kelola pemerintahan yang baik (good governance), dan tata pemerintahan yang bersih (clean government), serta profesionalisme pelayanan publik.

Misi Kelima: Meningkatkan kualitas kesalehan sosial dan harmoni sosial.

Misi ini untuk mewujudkan peningkatan kesalehan sosial masyarakat melalui peningkatan kualitas kehidupan beragama, termasuk di dalamnya kerukunan antar-umat beragama, sehingga dapat tercipta harmoni sosial dalam kehidupan masyarakat sehari-hari, sekaligus merevitalisasi budaya dan tradisi yang merupakan kearifan lokal sebagai bagian dari upaya membangun karakter bangsa, dan harmoni sosial, dengan dukungan keamanan dan ketertiban yang semakin meningkat, serta penegakan supremasi hukum, dan penghormatan terhadap hak asasi manusia.

5.3. Koordinasi Tim anggaran Eksekutif

Di dalam pengelolaan keuangan daerah, sekretaris daerah memegang dua jabatan fungsional, sebagai KPKD (Koordinator Pengelolaan Keuangan Daerah) dan memimpin TAPD (Tim Anggaran Pemerintah Daerah). Jabatan sekretaris daerah selaku KPKD adalah pelimpahan sebagian atau seluruh kekuasaan kepala daerah selaku pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah yang ditetapkan dengan Keputusan Kepala Daerah, sedangkan jabatan sekretaris daerah sebagai ketua TAPD adalah tugas yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan (Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 Pengelolaan Keuangan Daerah dan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana diubah terakhir dengan Permendagri Nomor 21 Tahun 2011).

tugas sekretaris daerah selaku KPKD di dalam pengelolaan keuangan daerah? Tugas sekretaris daerah selaku KPKD berkaitan dengan peran dan fungsinya dalam

membantu kepala daerah menyusun kebijakan dan mengkoordinasikan penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah termasuk pengelolaan keuangan daerah.

Adapun tugas sekretaris daerah selaku KPKD, sebagaimana yang diatur di dalam pasal 6 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 Pengelolaan Keuangan Daerah, dan pasal 6 ayat (2) Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana diubah terakhir dengan Permendagri Nomor 21 Tahun 2011, “Koordinator Pengelolaan Keuangan Daerah (Sekretaris Daerah) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (4) mempunyai tugas koordinasi di bidang:

- a penyusunan dan pelaksanaan kebijakan pengelolaan APBD;
 - b penyusunan dan pelaksanaan kebijakan pengelolaan barang daerah;
 - c penyusunan rancangan APBD dan rancangan perubahan APBD;
 - d penyusunan Raperda APBD, perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD;
 - e tugas-tugas pejabat perencana daerah, PPKD, dan pejabat pengawas keuangan daerah; dan
 - f penyusunan laporan keuangan daerah dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan APBD
1. Sekretaris daerah selain melaksanakan tugas-tugas KPKD, sekretaris daerah melaksanakan pula tugas-tugas TAPD. Tugas-tugas dimaksud sebagaimana yang diatur di dalam pasal 6 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 Pengelolaan Keuangan Daerah dan pasal 6 ayat (3) Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana diubah terakhir dengan Permendagri Nomor 21 Tahun 2011, “memimpin tim anggaran pemerintah daerah;
 2. menyiapkan pedoman pelaksanaan APBD;
 3. menyiapkan pedoman pengelolaan barang daerah;
 4. memberikan persetujuan pengesahan DPA-SKPD; dan
 5. melaksanakan tugas-tugas koordinasi pengelolaan keuangan daerah lainnya berdasarkan kuasa yang dilimpahkan oleh kepala daerah.”

Selanjutnya, yang berkenaan dengan organisasi pengelolaan keuangan daerah “TAPD (Tim Anggaran Pemerintah Daerah)” adalah sebagai berikut:

- a. Tim anggaran pemerintah daerah mempunyai tugas menyiapkan dan melaksanakan kebijakan kepala daerah dalam rangka penyusunan APBD yang anggotanya terdiri dari pejabat perencana daerah, PPKD dan pejabat lainnya sesuai dengan kebutuhan (vide penjelasan pasal 6 ayat (2) huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 Pengelolaan Keuangan Daerah);

- b. Tim Anggaran Pemerintah Daerah yang selanjutnya disingkat TAPD adalah tim yang dibentuk dengan keputusan Gubernur dan dipimpin oleh sekretaris daerah yang mempunyai tugas menyiapkan serta melaksanakan kebijakan kepala daerah dalam rangka penyusunan APBD yang anggotanya terdiri dari pejabat perencana daerah, PPKD dan pejabat lainnya sesuai dengan kebutuhan, (vide pasal 1 angka 30 Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana diubah terakhir dengan Permendagri Nomor 21 Tahun 2011).

Untuk di Provinsi Jawa Timur Tugas Tim Anggaran Pemerintah Daerah sesuai dengan Keputusan Gubernur mempunyai tugas, antara lain :

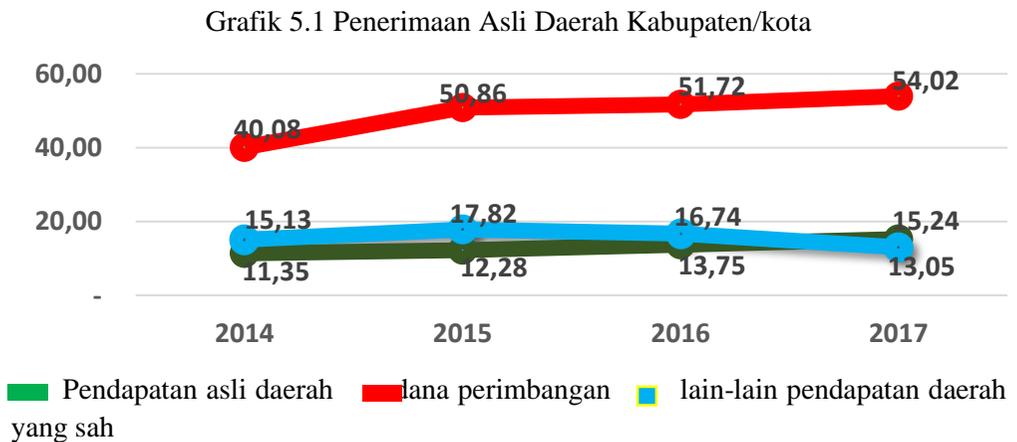
- a. menyusun Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur tentang APBD, Perubahan APBD serta Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD;
- b. menyusun Rancangan Peraturan Gubernur Jawa Timur tentang Penjabaran APBD, Perubahan APBD serta Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD;
- c. menyusun laporan keuangan daerah dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan APBD;
- d. merencanakan penetapan target pendapatan daerah sebagai dasar penyusunan Rancangan APBD serta Perubahan APBD;
- e. menetapkan skala prioritas program/kegiatan dan besaran alokasi anggaran dengan tetap mengacu pada Kebijakan Umum APBD (KUA) serta Prioritas Plafon Anggaran Sementara (PPAS);
- f. menyusun Nota Keuangan Rancangan APBD, Perubahan APBD serta Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD;
- g. menyusun Jawaban Eksekutif atas Pemandangan Umum Fraksi- fraksi, Laporan Komisi-komisi dan Laporan Pendapat Badan Anggaran terhadap Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur tentang APBD, Perubahan APBD serta Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD;
- h. membentuk Sekretariat sesuai kebutuhan;
- i. membentuk Tim Teknis Verifikasi Rancangan Dokumen
- j. Pelaksanaan Anggaran (DPA) dan Dokumen Pelaksanaan Perubahan Anggaran (DPPA) sesuai kebutuhan; melaporkan hasil pelaksanaan tugasnya kepada Gubernur Jawa Timur.

Didalam menyusun perencanaan anggaran dengan menyesuaikan visi dan misi yang ada, maka menurut informan yang berhasil diwawancarai, menjelaskan bahwa anggaran atau pendapatan Pemerintah Provinsi Jawa Timur berasal dari :

1. Pendapatan asli daerah :
 - a. Pajak daerah;
 - b. Retribusi daerah;

- c. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan
- d. Lain-lain pad yang sah
- 2. Dana perimbangan :
 - a. Dana bagi hasil pajak/bukan pajak;
 - b. Dana alokasi umum;
 - c. Dana alokasi khusus;
 - d. Bagi hasil cukai hasil tembakau;
- 3. Lain-lain pendapatan daerah yang sah:
 - a. Hibah;
 - b. Dana darurat;
 - c. Pendapatan lainnya;
 - d. Dana penyesuaian otonomi khusus;
 - e. Bantuan keu dari prov/dana desa

Dari ketiga pos yang ada maka terlihat bahwa penerimaan Kabupaten/kota dan Pemerintah Provinsi Jawa Timur selama 3 tahun terakhir sebagaimana dalam grafik dibawah ini



Sumber : BPKAD Provinsi Jawa Timur 2018

Grafik 5.2 PENERIMAAN PROVINSI JAWA TIMUR TA. 2009-2017



Sumber : BPKAD Provinsi Jawa Timur 2018

Keterangan :

- PAD Prov. JATIM relatif lebih mandiri
- Selama 3 Tahun terakhir PAD Prov. JATIM Relatif STAGNAN (dampak perlambatan ekonomi)
- Dampak penyerahan urusan (P3D) seperti BOS, Gaji Guru, SMA/SMK (DAU)

Rumusan mengenai perencanaan ditemukan pada berbagai literatur. Salah satu pengertian perencanaan dirumuskan sebagai suatu kegiatan pendahuluan yang harus dilakukan sebelum kegiatan pokok dilaksanakan. Perencanaan diperlukan karena adanya kelangkaan/keterbatasan sumber daya dan sumber dana yang tersedia sehingga tidak menyulitkan penentuan suatu pilihan kegiatan Waterson mengatakan bahwa pada hakikatnya, perencanaan adalah usaha yang dilakukan secara sadar, terorganisasi, dan terus menerus memilih alternatif yang terbaik dari sejumlah alternatif untuk mencapai tujuan tertentu. Sementara itu, Davidov dan Reiner mengemukakan bahwa perencanaan adalah suatu proses untuk menetapkan tindakan yang selayaknya. Dengan demikian, pilihan-pilihan yang tersedia akan membentuk suatu proses perencanaan yang terdiri atas tiga macam peringkat. Pertama, memilih tujuan dan syarat-syarat. Kedua, mengenai seperangkat alternatif yang bersifat konsisten dengan ketentuan-ketentuan umum tersebut serta memilih sesuatu alternatif yang dikehendaki. Ketiga, mengarahkan tindakan-tindakan yang mengarah pada pencapaian tujuan-tujuan yang telah ditentukan tersebut.

Sedangkan unsur-unsur perencanaan yang baik adalah sebagai berikut :

1. Adanya asumsi-asumsi didasarkan pada fakta-fakta. Ini berarti bahwa perencanaan hendaknya disusun berdasarkan asumsi-asumsi yang didukung dengan fakta-fakta atau bukti-bukti yang ada. Hal ini menjadi penting karena

hasil perencanaan merupakan dasar bagi pelaksanaan suatu kegiatan atau aktivitas.

2. Adanya alternatif-alternatif atau pilihan-pilihan sebagai dasar penentuan kegiatan yang akan dilakukan. Ini berarti bahwa dalam menyusun rencana perlu memperhatikan berbagai alternatif pilihan sesuai kegiatan yang akan dilaksanakan.
3. Adanya tujuan yang ingin dicapai. Dalam hal ini perencanaan merupakan suatu alat/sarana untuk mencapai tujuan melalui pelaksanaan kegiatan.
4. Bersifat memprediksi sebagai langkah untuk mengantisipasi kemungkinan-kemungkinan yang dapat mempengaruhi pelaksanaan perencanaan.
5. Adanya kebijaksanaan sebagai hasil keputusan yang harus dilaksanakan”.

Perencanaan yang baik harus memuat prinsip yang terdapat dalam dokumen perencanaan, yaitu:

- a “apa yang akan dilakukan, yang merupakan jabaran dari misi dan visi
- b bagaimana mencapai hal tersebut.
- c Siapa yang akan melakukan.
- d Lokasi aktivitas.
- e Kapan akan dilakukan dan berapa lama. Sumber daya yang dibutuhkan”.

Berdasarkan definisi-definisi yang telah dikemukakan tersebut dapat dikatakan bahwa perencanaan diartikan sebagai kegiatan-kegiatan pengambilan keputusan dari sejumlah pilihan mengenai sasaran dan cara-cara yang akan dilaksanakan dimasa depan guna mencapai tujuan yang diinginkan serta pemantauan dan penilaian atas perkembangan hasil pelaksanaannya yang akan dilakukan secara sistematis dan berkesinambungan. Perencanaan merupakan sebuah proses aktivitas manusia dan organisasi mempunyai sebuah formulasi dalam mencapai tujuan. Dalam memformulasikan ini memperhatikan sumber daya yang ada dengan melakukan inventarisasi, riset dan survei.

Berbicara mengenai anggaran, Munandar mengatakan bahwa anggaran adalah suatu rencana yang disusun sistematis, meliputi seluruh kegiatan perusahaan yang dinyatakan unit moneter dan berlaku untuk jangka waktu tertentu.

Sementara itu, yang dimaksud dengan anggaran menurut Suparmoko adalah suatu daftar atau pernyataan terperinci tentang pendapatan dan belanja negara yang diharapkan dalam jangka waktu tertentu (biasanya satu tahun).

Anggaran mempunyai kedudukan yang penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Mardiasmo berpendapat bahwa arti penting anggaran pemda (anggaran daerah) dapat dilihat dari dua aspek berikut

1. Anggaran merupakan alat bagi pemda untuk mengarahkan dan menjamin kesinambungan pembangunan serta meningkatkan kualitas hidup masyarakat.

2. Anggaran diperlukan karena adanya kebutuhan dan keinginan masyarakat yang tak terbatas dan terus berkembang, sedangkan sumber daya yang ada terbatas. Anggaran diperlukan karena keterbatasan sumber daya (scarify resouces), pilihan (choice), dan trade offs. Mengenai hubungan antar APBD dengan perencanaan pembangunan oleh Tjokoamidjojo digambarkan sebagai berikut : "Hubungan antara perencanaan dan anggaran belanja negara menjadi timbal balik. Disatu pihak, pencerminan dalam anggaran belanja negara menjamin kepastian pembiayaan, sedangkan di lain pihak perencanaan akan memberikan perhatian terhadap keterbatasan pembiayaan. Selain itu, juga perencanaan proyek-proyek menjadi lebih memperhatikan terhadap masalah ongkos (cost conscious)". Dengan demikian, perencanaan dan penganggaran merupakan rangkaian kegiatan dalam satu kesatuan. Penyusunan rencana perlu memperhatikan kapasitas fiskal yang tersedia hingga dalam penerapannya, konsekuensi atas integrasi kegiatan perencanaan pembangunan dan penganggaran perlu diperhatikan. Perencanaan dan penganggaran merupakan proses yang paling krusial dalam penyelenggaraan pemerintahan karena berkaitan dengan tujuan pemerintah itu sendiri. Perencanaan dan penganggaran merupakan proses yang terintegrasi sehingga output dari perencanaan adalah penganggaran.

5.4. Koordinasi dengan Tim anggaran legislatif

Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 menyatakan bahwa legislative adalah Lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara negara di daerah. Dalam pasal 41 dan 42 dinyatakan bahwa legislative adalah Lembaga memiliki tiga fungsi utama yaitu fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi anggaran yaitu wewenang untuk membahas dan memberikan persetujuan atau tidak terhadap rancangan peraturan pemerintah tentang APBD yang diajukan oleh Kepala Daerah.

Legislatif bertanggung jawab untuk memberlakukan anggaran atau menyetujui secara resmi di tingkat hukum formal (Norton dan Elson 2002) DPRD memiliki peran untuk mengajukan usulan perubahan pada sisi pendapatan dan belanja atas RAPBD yang diajukan pemerintah (Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 pasal (20) tentang Keuangan Negara). Fungsi anggaran legislatif berkenaan dengan pelaksanaan kebijakan dalam bentuk program-program kerja dan pembangunan pemerintahan yang disusun berdasarkan kebutuhan dan disahkan menjadi produk hukum yang mengikat, juga sebagai alat ukur yang menunjukkan keberpihakan DPRD terhadap rakyat (Asshiddiqie, 2011). Menurut Schick (2002), peran legislatif selain mewakili kepentingan rakyat juga meningkatkan alokasi uang rakyat dan merangsang entitas administratif untuk mengelola kegiatan mereka secara lebih efisien.

Kompetensi merupakan karakteristik yang mendasar berupa keahlian, ketrampilan, pengetahuan dan kemampuan yang dimiliki seorang dan dapat berpengaruh langsung terhadap pekerjaannya (McClelland, 1973). Kompetensi menyangkut kewenangan setiap individu untuk melakukan tugas atau mengambil keputusan sesuai dengan perannya dalam organisasi yang relevan dengan keahlian, pengetahuan dan kemampuan yang dimilikinya (Rivai dan Sagala, 2009:290). Kompetensi memainkan peran penting dalam meningkatkan prestasi kerja (Hsieh, et al., 2012). Juga sangat menentukan tujuan organisasi melalui keberhasilan individu dalam mencapai tujuan (Vathanophas dan Thai-ngam,2007). Dalam proses penyusunan anggaran dibutuhkan kompetensi dari setiap individu eksekutif dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya, serta dalam pengambilan keputusan, oleh karena itu penguatan penyusunan anggaran dan proses eksekusi juga sangat dibutuhkan dalam rangka meningkatkan efisiensi pendapatan dan belanja pemerintah (Lawanson dan Adeoye, 2013).

Uraian diatas dibenarkan oleh informan khususnya dari Kepala Bidang Anggaran dan Kepala Bappeda, bahwa tingkat kesulitan yang tinggi adalah pada waktu penyusunan rencana anggaran yang harus mengakomodir semua kepentingan baik pembangunan, belanja rutin dengan pendapatan atau penerimaan daerah.

Karena setelah diserahkan kepada legislatif dan dipelajari maka tahap berikutnya adalah legislatif melakukan rapat kerja dengan Dinas terkait sesuai dengan bidang masing-masing komisi yang ada.

Dalam hubungan keagenan antara eksekutif dan legislatif, eksekutif adalah agen dan legislatif adalah prinsipal (Halim & Abdullah, 2006; Fozzard, 2001; Moe, 1984; Strom, 2000). Lupia & McCubbins (1994) menyatakan bahwa:

the legislator's problem can be characterized as one of a broad class of phenomena known as agency problems... In the legislative policy-making setting, a legislature as a whole acts as principal that delegates to an expert agent (such as the government or a congressional committee) the task of proposing alternatives to an existing policy. The principal-agent interaction in which we are interested begins after the agent makes a proposal and ends when the principal-the full legislature either accepts the proposal or rejects it in favor of the existing policy. "

(masalah legislator dapat dicirikan sebagai salah satu kelas dari fenomena yang dikenal sebagai masalah agensi ... Dalam pengaturan pembuatan kebijakan legislatif, legislatif secara keseluruhan bertindak sebagai seorang ahli yang mendelegasikan kepada agen ahli (seperti pemerintah atau komite kongres) tugas mengajukan alternatif ke kebijakan yang ada. Interaksi principal-agent di mana kita tertarik

dimulai setelah agen membuat proposal dan berakhir ketika eksekutif-legislatif penuh baik menerima proposal atau menolaknya mendukung kebijakan yang ada)

Johnson (1994:5) menyebut hubungan eksekutif/birokrasi dengan legislatif/kongres dengan nama *self-interest model*. Legislators ingin dipilih kembali, birokrat ingin memaksimumkan anggarannya, dan konstituen ingin memaksimumkan utilitasnya. Agar terpilih kembali, legislators mencari program dan *projects* yang membuatnya populer di mata konstituen. Birokrat mengusulkan program-program baru karena ingin *agency*-nya berkembang dan konstituen percaya mereka menerima *benefits* dari pemerintah. Karena semua pihak dapat “bertemu” dalam action yang sama, maka konsensus di antara legislators dan birokrat merupakan keniscayaan, bukan pengecualian.

Sebagai prinsipal, legislatif dapat juga berperilaku moral hazard atau dalam merealisasikan self-interestnya (Elgie & Jones, 2001). Menurut Colombatto (2001), adanya *discretionary power* akan menimbulkan pelanggaran atas kontrak keagenan, dan karenanya dapat diprediksi bahwa semakin besar *discretionary power* yang dimiliki legislatif semakin besar pula kecenderungan mereka mengutamakan kepentingan pribadinya.

Groehendijk (1997) menyatakan bahwa *without doubt, the relationship between voters and politicians in a representative democracy can be considered to be a principal-agent relationship*. Legislatif (politisi) adalah agen dan publik (pemilih) adalah prinsipal (Fozzard, 2001; Moe, 1984). Lupia & McCubbins (2000) dan Andvig et al. (2001) menyatakan bahwa *citizens* atau *voters* adalah prinsipal bagi perlemen. Mitchell (2000) lebih tegas menyatakan bahwa *voters* adalah *the ultimate principals*.

Von Hagen (2002) berpendapat bahwa hubungan keagenan antara *voters-legislatif* pada dasarnya menunjukkan bagaimana *voters* memilih politisi untuk membuat kebijakan publik bagi mereka dan mereka memberikan dana dengan membayar pajak. Dengan demikian, politisi diharapkan mewakili kepentingan prinsipalnya ketika legislatif terlibat dalam pengalokasian anggaran. Pada kenyataannya, legislatif tidak selalu memiliki preferensi yang sama dengan publik (Groehendijk, 1997). Oleh karena itu, Lupia & McCubbins (2000) mengingatkan bahwa pendelegasian memiliki konsekuensi terjadinya *abdication*, yakni *agents are unconstrained by how their actions affect their principals*. Persoalan *abdication* menjadi semakin nyata ketika tidak ada institusi formal yang berfungsi mengawasi kinerja legislatif.

Menurut Von Hagen (2002), sesungguhnya *voters* berkeinginan menghilangkan peluang oportuniste legislatif melalui suatu aturan yang menentukan apa harus mereka lakukan pada kondisi tertentu. Namun, membuat aturan untuk

sesuatu yang tidak jelas dan tingginya kompleksitas situasi yang dihadapi menyebabkan kontrak yang sempurna sulit dibuat. Karenanya hubungan keagenan *voters-politisi* dapat dipandang sebagai *incomplete contract* (Seabright, 1996).

Selama dua dekade terakhir peran legislatur dalam pembuatan kebijakan publik dan penganggaran semakin meningkat (Schick, 2001). Dengan menggunakan studi kasus pada empat *agency*, Johnson (1994) menemukan bahwa birokrasi merespon tekanan yang diberikan oleh legislatur dalam proses pembuatan kebijakan dan anggaran. Hyde & Shafritz (1978:324) menyatakan bahwa penganggaran adalah sebuah proses legislatif. Apapun yang dibuat eksekutif dalam proses anggaran, pada akhirnya tergantung pada legislatif karena legislatif mempunyai kekuasaan untuk mengesahkan atau menolak usulan anggaran yang diajukan eksekutif.

Dobell & Ulrich (2002) menyatakan bahwa peran penting legislatif adalah mewakili kepentingan masyarakat, pemberdayaan pemerintah, dan mengawasi kinerja pemerintah. Ketiga peran ini menempatkan legislatur berkemampuan memberikan pengaruh signifikan terhadap kebijakan pemerintah. Sementara menurut Havens (1996), tidak ada keharusan bagi legislatif untuk mempunyai preferensi yang sama dengan pemerintah atas kebijakan, termasuk anggaran.

Samuels (2000) menyebutkan ada dua kemungkinan perubahan yang dapat dilakukan oleh legislatif terhadap usulan anggaran yang diajukan oleh eksekutif, yaitu: *pertama*, merubah jumlah anggaran, dan *kedua*, merubah distribusi belanja/pengeluaran dalam anggaran. Mengikuti urutan *legislative power* yang umum berlaku, beberapa kemungkinan yang bisa terjadi adalah:

(1) The legislature cannot increase spending or the deficit, but can decrease spending or raise revenue; (2) the legislature requires Presidential approval before final passage to increase spending; (3) the legislature cannot increase the deficit, but can increase spending if increases revenue; and (4) the legislature can increase or decrease spending or revenue without restriction. (Samuels, 2000).

Di Indonesia, penyusunan usulan anggaran atau rancangan APBD oleh eksekutif didasarkan pada Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan strategi dan prioritas (SP) yang diturunkan dari rencana strategis daerah (Renstrada). KUA dan SP dinyatakan dalam sebuah nota kesepakatan antara eksekutif dan legislatif. Pada tahap formulasi relatif tidak terjadi konflik antara eksekutif dan legislatif, sementara pada tahap berikutnya, yakni ketika rancangan anggaran diusulkan menjadi anggaran yang ditetapkan biasanya harus melalui perdebatan dan negosiasi di antara kedua belah pihak.

Dalam penganggaran di beberapa daerah di Indonesia terjadi konflik antara legislatif dengan pemerintah. Sebagai contoh dalam hal (1) penyusunan APBD,

terutama pada pos anggaran belanja untuk DPRD, (2) kedudukan keuangan DPRD terhadap PAD, (3) kedudukan protokoler anggota DPRD beserta fasilitas-fasilitasnya, dan (4) pembahasan laporan pertanggungjawaban tahunan kepala daerah (Yudoyono, 2003:39). Abdullah (2004) menemukan bahwa DPRD mempunyai preferensi berbeda dengan eksekutif atas jumlah anggaran untuk pendidikan, kesehatan dan pekerjaan umum. Anggaran belanja bidang pekerjaan umum diusulkan lebih tinggi, sementara belanja pendidikan dan kesehatan lebih rendah.

Teori prinsipal-agen menjelaskan bahwa pihak-pihak yang terlibat dalam proses penyusunan anggaran memiliki kecenderungan untuk memaksimalkan utilitasnya melalui pengalokasian sumberdaya dalam anggaran yang ditetapkan (Magner & Johnson, 1995). Eksekutif atau *agency* yang menjadi pengusul anggaran dan juga pelaksana atau pengguna dari anggaran tersebut berupaya untuk memaksimalkan jumlah anggaran (Smith & Bertozzi, 1998). Di sisi lain, publik memilih politisi untuk membuat keputusan tentang penggunaan sumberdaya bagi mereka di pemerintahan sehingga belanja publik sesungguhnya adalah cerita tentang beberapa politisi yang menghabiskan uang orang lain (Von Hagen, 2002).

Politisi dapat memanfaatkan posisinya untuk memperoleh *rents*. Manipulasi politis atas kebijakan publik menyebabkan pengalokasian sumberdaya dalam anggaran tidak efektif dan efisien. Politisi sebagai agen publik berlaku *shirking* karena adanya asimetri informasi dan konflik kepentingan dengan konstituennya. Menurut Garamfalvi (1997), politisi menggunakan pengaruh dan kekuasaan untuk menentukan alokasi sumberdaya, yang akan memberikan keuntungan pribadi kepada politisi. Martinez-Vasquez et al. (2004) menyatakan bahwa

“Political corruption arises when politicians or senior-level bureaucrats are able to capture the state apparatus for their own private benefit or for the benefit of those close to them. Political corruption does not regularly involve the direct execution of openly illegal or fraudulent activities, but rather the use of political power to influence the resource allocation process or the regulatory framework so that private gains are obtained as a result of public power under the veil of “legal” means.”

(“Korupsi politik muncul ketika politisi atau birokrat tingkat senior mampu menangkap aparat negara untuk kepentingan pribadi mereka sendiri atau untuk kepentingan orang-orang yang dekat dengan mereka. Korupsi politik tidak secara teratur melibatkan pelaksanaan langsung kegiatan ilegal atau penipuan secara terbuka, tetapi lebih kepada penggunaan kekuatan politik untuk mempengaruhi proses alokasi sumber daya atau kerangka peraturan sehingga keuntungan pribadi diperoleh sebagai hasil dari kekuasaan publik di bawah tabir “legal” berarti.”)

Teori ekonomi dan *common sense* menunjukkan bahwa jenis-jenis belanja pemerintah membuka peluang untuk *lucrative opportunities* (Mauro, 1998a). Isu-isu

penting dalam pengalokasian sumberdaya ke dalam belanja publik adalah (1) *rent-seeking behavior* (Krueger, 1974) dan (2) pemilihan barang atau pelayanan untuk program-program yang sulit untuk dimonitor orang lain (Mauro, 1998a; 1998b). Misalnya, belanja untuk barang-barang khusus dan berteknologi tinggi merupakan contoh belanja yang mudah dikorupsi karena tidak banyak atau tidak ada orang yang memahami barang tersebut (Shleifer & Vishny, 1993).

Martinez-Vazquez et al. (2004) memberikan argumen tentang motivasi/insentif dan peluang korupsi dalam sisi belanja anggaran pemerintah. Insentif korupsi adalah kurangnya standar etika dan moral, kemungkinan terdeteksi yang rendah, pengawasan dan sanksi yang lemah, atau ketidakcukupan gaji dan insentif lainnya. Mereka menyatakan bahwa seorang politisi yang berpengaruh cenderung mendukung proyek tertentu bukan karena prioritas atas kegiatan tersebut, tetapi karena suap yang akan diperoleh atau keuntungan untuk dirinya sendiri.

Sektor pendidikan dan kesehatan merupakan dua sektor pelayanan publik paling penting dipenuhi oleh pemerintah (Ablo & Reinikka, 1998) sehingga alokasi anggaran untuk kedua sektor ini relatif besar dibanding sektor lain. Mardiasmo (2002) menyatakan bahwa pendidikan dan kesehatan merupakan bentuk pelayanan publik yang paling mendasar dan karenanya menjadi fokus utama pembelaan legislatif di pemerintahan. Namun, belanja untuk pendidikan dan kesehatan bukanlah area yang dapat memberikan peluang untuk korupsi sehingga anggaran pendidikan, kesehatan, dan sosial akan diperkecil (Gupta et al., 2002; Mauro, 1998a; Schiavo-Campo, 1999).

Feyzioglu et al. (1998) menemukan bahwa ketika bantuan luar negeri ditujukan untuk peningkatan kualitas pendidikan, pemerintah akan menggeser alokasi dana yang sebelumnya sudah disiapkan untuk sektor pendidikan ke sektor lain. Namun, ketika bantuan tersebut ditujukan untuk mendukung investasi publik, pemerintah tetap mempertahankan alokasi dana yang telah disiapkan untuk investasi tersebut.

Hasil penelitian Tanzi & Davoodi (2002) memberi bukti tentang perilaku oportunistik politisi dalam pembuatan keputusan investasi publik. Karena *capital spending is highly discretionary*, para politisi membuat keputusan-keputusan terkait dengan (1) besaran anggaran investasi publik, (2) komposisi anggaran investasi publik tersebut, (3) pemilihan proyek-proyek khusus dan lokasinya, dan (4) besaran rancangan setiap proyek investasi publik. Keputusan tersebut terkait dengan pemberian kontrak kepada pihak luar, yang dapat menghasilkan aliran rente berupa commissions.

Oleh karena itu, korupsi sangat berpengaruh terhadap keputusan alokasi anggaran untuk *capital projects* (Tanzi & Davoodi, 2002). Akibatnya korupsi akan meningkatkan jumlah, besaran dan kompleksitas proyek, sehingga menyebabkan (1)

pembesaran rasio investasi publik terhadap GDP, (2) penurunan produktifitas investasi publik tersebut, (3) pengurangan alokasi untuk belanja pelayanan publik lainnya, seperti operasi dan pemeliharaan, pendidikan, dan kesehatan, dan (4) penurunan dalam pertumbuhan ekonomi.

Representasi politik yang tidak layak dan institusi yang lemah mengakibatkan banyak peluang untuk melakukan *political corruption*. Menurut Camarer (1997) tindakan korup tidak demokratis. Beberapa faktor institusional dapat memberi peluang bagi terjadinya *political corruption* ini, yakni:

1. adanya discretionary systems dalam pembuatan keputusan dan kurangnya mekanisme perencanaan partisipatif;
2. ketidaklengkapan dalam formulasi anggaran; dan
3. ketiadaan regulasi mengenai rent-seeking (Martinez-Vasquez et al., 2004).

Kecenderungan misalokasi dalam pengeluaran pemerintah merupakan bagian dari pertarungan politik di antara politisi, yang tidak pernah menguntungkan kaum miskin. Ketika keputusan pengalokasian dibuat, motivasi terhadap preferensi pengeluaran terkait dengan *moral hazard* legislatif. Preferensi legislatif adalah pada proyek infrastruktur karena lebih mudah digunakan sebagai bentuk pemenuhan atas janji kepada *voters*-nya (Keefer & Khemani, 2003).

Sektor pendidikan dan kesehatan merupakan kebutuhan dasar rakyat yang semestinya diberikan oleh pemerintah dan sangat berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi (Davoodi et al., 2003; Gupta et al., 2002), sehingga keberpihakan legislatif kepada sektor ini merupakan keniscayaan. Penjelasan teoretis atas ketidakberpihakan legislatif pada sektor-sektor tersebut dapat dilihat dari konsep hubungan keagenan karena anggota parlemen memiliki kecenderungan menciptakan *rente* (*rent creation*). Mauro (1998a, 1998b) dan Tanzi & Davoodi (2002) menemukan bahwa anggaran untuk investasi publik lebih disukai karena dapat memberikan komisi lebih besar daripada belanja untuk pelayanan sosial, pendidikan, dan kesehatan. Preferensi legislatif mengarah pada alokasi belanja yang dapat memberikan rente lebih besar. Artinya, kecenderungan legislatif untuk lebih *prefer* pada alokasi belanja modal merupakan realisasi dari *self-interest* mereka.

Perubahan posisi legislatif yang menjadi powerful menyebabkan legislatif memiliki power untuk merubah usulan anggaran yang diajukan eksekutif. Legislatif yang memiliki hak untuk meminta pertanggungjawaban dan mengadakan penyelidikan terhadap eksekutif menjadi sangat berwibawa dalam proses anggaran. Artinya, legislatif sebagai agen dari publik berpeluang melakukan moral hazard (Von Hagen, 2002). Ini penyalahgunaan *discretionary power* dengan melanggar kesepakatan (*agreement*) yang telah dibuat (Colombatto, 2001).

Stiglitz (1999) menyatakan bahwa sumber dana mempengaruhi kehati-hatian seorang agent dalam membuat kebijakan penggunaannya. Dalam hubungan antarpemerintah, perilaku ini disebut *flypaper effect* (Moisio, 2002), yakni adanya perbedaan respons belanja atas sumber pendapatan atau penerimaan pemerintah. Dalam konteks peran legislatif dalam penganggaran, adanya motif *self-interest* akan mempengaruhi pengalokasian dana di dalam anggaran.

5.5. Pengawasan penggunaan anggaran

Pengawasan adalah salah satu fungsi manajemen yang memantau terwujudnya suatu sasaran yang telah ditentukan sebelumnya. Fungsi pengawasan pada hakekatnya mengatur apakah kegiatan sesuai dengan persyaratan-persyaratan yang ditentukan dalam perencanaan. Dengan demikian fungsi pengawasan membawa kita pada fungsi perencanaan.

Di sini dikemukakan pendapat para ahli tentang pengertian dari pada pengawasan, yaitu menurut Julitriarsa dan Suprihanto (2000, hal. 101) pengertian pengawasan adalah: "Tindakan atau proses kegiatan untuk mengetahui hasil pelaksanaan, kesalahan, kegagalan, untuk kemudian dilakukan perbaikan dan mencegah terulangnya kembali kesalahan-kesalahan itu, begitu pula menjaga agar pelaksanaan tidak berbeda dengan rencana yang ditetapkan." Manullang (2004, hal. 173) mengemukakan: "Pengawasan dapat diartikan sebagai suatu proses untuk menerapkan pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan bila perlu mengoreksi dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula."

Dari pengertian-pengertian di atas, dapat disimpulkan bahwa pengawasan merupakan kegiatan pengamatan dan pengevaluasian terhadap pelaksanaan kerja yang telah ditetapkan, apabila terjadi penyimpangan akan dapat segera diketahui dengan cepat sehingga dapat dilakukan tindakan perbaikan. Fungsi pengawasan mencakup pengukuran keadaan yang sesungguhnya dengan standar yang dapat dipakai untuk mengkoordinir kegiatan organisasi, memfokuskannya ke arah yang tepat dan memudahkan tercapainya keseimbangan dinamis.

Untuk menjadi efektif, sistem pengawasan harus memenuhi karakteristik tertentu. Karakteristik-karakteristik pengawasan yang efektif menurut T. Hani Handoko (2003, hal. 373) sebagai berikut :

1. Akurat.

Informasi tentang pelaksanaan keterangan harus akurat, data tidak akurat, data yang tidak akurat dari sistem pengawasan dapat menyebabkan organisasi mengambil tindakan koreksi yang keliru atau bahkan menciptakan masalah yang sebenarnya tidak ada.

2. Tepat Waktu
Informasi harus dikumpulkan, disampaikan dan dievaluasi secepatnya bila kegiatan perbaikan harus dilakukan segera.
3. Obyektif dan menyeluruh
4. Informasi harus mudah difahami dan bersifat obyektif serta lengkap.
Terpusat pada titik-titik pengawasan strategik Sistem pengawasan harus memusatkan perhatian pada bidang-bidang dimana penyimpangan-penyimpangan dari standart paling sering terjadi atau yang akan mengakibatkan kerusakan paling fatal.
5. Realistik secara ekonomis. Biaya pelaksanaan sistem pengawasan harus lebih rendah atau paling tidak sama, dengan kegunaan yang diperoleh dari sistem tersebut.
6. Realistik secara organisasional Sistem pengawasan harus cocok atau harmonis dengan kenyataan-kenyataan organisasi.
7. Terkoordinasi dengan aliran kerja organisasi. Informasi pengawasan harus terkoordinasi dengan aliran kerja dengan organisasi, karena setiap tahap dari proses pekerjaan dapat mempengaruhi akses atau kegagalan dan keseluruhan operasi dan informasi pengawasan harus sampai pada seluruh personalia yang memerlukannya.
8. Fleksibel
Pengawasan harus mempunyai fleksibilitas untuk memberikan tanggapan atau reaksi terhadap ancaman ataupun kesempatan dari lingkungan.
9. Bersifat sebagai petunjuk dan operasional
Sistem pengawasan harus efektif harus menunjukkan, baik deteksi atau deviasi dari standar, tindakan koreksi apa yang seharusnya diambil.
10. Diterima para anggota organisasi.
Sistem pengawasan harus mampu mengarahkan pelaksanaan kerja para anggota organisasi dengan mendorong perasaan otonomi, tanggung jawab dan berprestasi.

Sedangkan menurut Kreitner dalam Harahap (1996, hal. 305) pengawasan efektif jika memenuhi syarat:

1. Integrasi
Pengawasan harus terintegrasi dengan keseluruhan system organisasi atau built in control.
2. Obyektif
Sistem pengawasan harus menggunakan dan memberikan informasi yang obyektif.

3. Akurat
Sistem pengawasan harus menggunakan dan memberikan informasi yang akurat.
4. Tepat waktu
Informasi yang dilibatkan kepada system pengawasan harus tepat waktu.
5. Fleksibel
Sistem pengawasan harus fleksibel sehingga dapat mengakomodasikan perubahan-perubahan dan penyesuaian.

Titik berat pengawasan sesungguhnya berkisar pada manusia, sebab manusia itulah yang melakukan kegiatan-kegiatan dalam badan usaha atau badan organisasi yang bersangkutan. Mereka mengawasi kegiatan-kegiatan dan memahami serta menguasai sistem pengawasan yang dianut oleh perusahaan. Tanpa pengertian dan pemahaman yang demikian, sistem pengawasan yang ditetapkan tidaklah efektif sifatnya.

Tipe-tipe dan Proses Pengawasan

Menurut T. Hani Handoko (2003, hal. 361) ada tiga dasar jenis penggolongan pengawasan yaitu :

1. Pengawasan Pendahuluan (*feedforward control*)
2. Pengawasan pendahuluan, atau sering disebut *steering controls*, dirancang untuk mengantisipasi masalah-masalah atau penyimpangan-penyimpangan dari standar atau tujuan, dan koreksi dilakukan sebelum suatu tahap kegiatan tertentu diselesaikan.
3. Pengawasan yang dilakukan bersamaan dengan pelaksanaan kegiatan (*concurrent control*)

Tipe pengawasan ini merupakan proses dimana aspek tertentu dari suatu prosedur harus disetujui terlebih dahulu, atau syarat tertentu yang harus dipenuhi terlebih dahulu sebelum kegiatan-kegiatan bisa dilanjutkan atau menjadi semacam peralatan "*double-check*" yang lebih menjamin ketepatan pelaksanaan suatu kegiatan.

4. Pengawasan umpan balik (*feedback control*)
Pengawasan umpan balik juga dikenal sebagai *past-action controls*, mengukur hasil-hasil dari suatu kegiatan yang telah diselesaikan. Sebab-sebab penyimpangan dari rencana atau standar ditentukan, dan penemuan-penemuan diterapkan untuk kegiatan-kegiatan serupa di masa yang kan datang. Pengawasan ini bersifat historis, pengukuran dilakukan setelah kegiatan terjadi. Sedangkan pendapat Stoner dan Wankel dalam Yayat M. Herujito (2001, hal. 249-250) mengelompokkan tipe-tipe pengawasan dalam empat (4) jenis yaitu:
 1. Pengendalian Pra Tindakan (*Pre Action Control*).

Menurut konsep pengendalian, suatu tindakan bias diambil bila sumber daya manusia, bahan dan keuangan diseleksi dan tersedia dalam jenis, jumlah dan mutu yang tepat

2. Pengendalian Kemudi (*Steering Controls*) atau Pengawasan Umpan Maju (*Feedforward Control*).

Metode ini dibentuk untuk mendeteksi penyimpangan dari beberapa standard atau tujuan tertentu dan memungkinkan pengambilan tindakan koreksi di depan. Bila pemimpin melihat adanya penyimpangan dia dimungkinkan untuk melakukan koreksi, sekalipun kegiatan belum selesai dilakukan. Pengendalian ini efektif bila pemimpin pada waktu yang tepat dapat memperoleh informasi yang akurat.

3. Pengendalian Secara Secara Skrining atau Pengendalian Ya/Tidak (*Screening or Yes/No Controls*)

Metode ini sangat luas digunakan karena mampu melakukan penelitian ganda, ketika pengamanan terhadap resiko tindakan manajer sangat diperhatikan. Metode ini fungsional bila prosedur dan syarat-syarat tertentu disepakati sebelum melakukan kegiatan

4. Pengendalian Purna Karya (*Post Action Controls*)

Metode pengendalian digunakan untuk melihat adanya penyimpangan arah dan tujuan perusahaan setelah kegiatan selesai. Pengendalian ini hampir mirip dengan evaluasi yang waktu pelaksanaannya ditetapkan.

Berdasarkan kutipan di atas, dapat penulis simpulkan bahwa tipe-tipe pengawasan pada umumnya terdiri dari :

- a Pengawasan pendahuluan yang digunakan untuk mengantisipasi masalah-masalah atau penyimpangan-penyimpangan dari standart atau tujuan dan memungkinkan koreksi dibuat sebelum suatu tahap kegiatan tertentu diselesaikan.
- b Pengawasan secara bersamaan yang merupakan proses dimana aspek tertentu dari suatu prosedur harus disetujui dulu sebelum kegiatan-kegiatan
- c Pengawasan umpan bisa dilanjutkan.
balik atau purna karya yang digunakan melihat adanya penyimpangan arah dan tujuan perusahaan setelah kegiatan selesai.

Dalam pelaksanaan suatu tugas selalu terdapat urutan pelaksanaan yang menunjukkan bagaimana proses suatu kegiatan itu dilaksanakan mulai dari awal sampai dengan selesai. Demikian juga halnya dengan pengawasan merupakan suatu proses di mana sebelum mendapatkan hasil akhir terlebih dulu melalui serangkaian tindakan yang telah direncanakan sebelumnya.

Tahap-tahap proses pengawasan menurut T. Hani Handoko (2003, hal. 363) adalah:

a. Penetapan standar pelaksanaan (perencanaan)

Penetapan standar sebagai suatu ukuran yang dapat digunakan untuk menilai hasil-hasil perencanaan yang akan dicapai. Perencanaan itu adalah untuk mencapai tujuan, sasaran, target perencanaan, anggaran, margin keuntungan, keselamatan kerja dan sasaran produksi.

Tiga bentuk standar umum adalah:

- 1) Standar-standar fisik, meliputi kuantitas barang jasa, jumlah langganan atau kualitas produk.
- 2) Standar-standar moneter, yang ditunjukkan dalam nilai rupiah dan mencakup biaya tenaga kerja, biaya penjualan, laba kotor dan pendapatan sales.
- 3) Standar-standar waktu yang meliputi kecepatan produksi-produksi atau batas waktu suatu pekerjaan harus diselesaikan.

b. Penentuan pengukuran pelaksanaan kegiatan

c. Penetapan standar akan sia-sia bila tidak disertai cara mengukur pelaksanaan kegiatan, oleh karena itu tahap kedua dalam pengawasan adalah menentukan pengukuran pelaksanaan kegiatan secara tepat.

d. Pengukuran pelaksanaan kegiatan

Setelah frekwensi pengukuran dan sistem monitoring ditentukan pengukuran pelaksanaan dilakukan sebagai proses yang berulang-ulang dan terus-menerus. Ada beberapa cara untuk melakukan pengukuran pelaksanaan, antara lain:

- 1) Pengamatan (observasi)
- 2) Laporan-laporan lisan tertulis
- 3) Metoda-metoda otomatis
- 4) Inspeksi pengujian (test) atau dengan pengambilan sampel.

e. Membandingkan pelaksanaan kegiatan dengan standar dan analisa penyimpangan

Tahap kritis dari proses pengawasan adalah perbandingan pelaksanaan yang direncanakan atau standard yang telah ditetapkan. Walaupun tahap ini mudah dilakukan, tetapi sering terjadi kompleksitas pada saat adanya penyimpangan (deviasi). Penyimpangan-penyimpangan harus dianalisa untuk menentukan mengapa standar tidak dapat dicapai.

f. Pengambilan tindakan koreksi bila perlu

Bila hasil analisa menunjukkan perlunya tindakan koreksi, tindakan ini harus diambil. Tindakan koreksi dapat dilakukan dalam berbagai bentuk. Standard mungkin diubah, pelaksanaan diperbaiki atau keduanya dilakukan bersamaan. Tindakan koreksi yang dilakukan dapat berupa:

- 1) Mengubah standar mula-mula (mungkin terlalu tinggi atau terlalu rendah)
- 2) Mengubah pengukuran pelaksanaan (inspeksi terlalu sering frekwensinya atau kurang atau bahkan mengganti sistem pengukuran itu sendiri).
- 3) Mengubah cara dalam menganalisa dan menginterpretasikan penyimpangan-penyimpangan.

a. Tolok ukur keberhasilan

Tolok ukur keberhasilan menurut beberapa informan terkait dengan penganggaran yang pertama adalah dari aspek penerimaan dapat memenuhi target bahkan diharapkan juga bisa melampaui target yang telah ditetapkan, dan yang kedua dari aspek pengeluaran atau penyerapan anggaran yang dilakukan oleh OPD dapat memenuhi target dan sasaran sesuai dengan visi dan misi.

Dari hasil pencapaian misi Pemerintah provinsi Jawa Timur dapat sebagaimana dalam tabel dibawah ini :

Tabel 5.2.
Hasil pencapaian misi

NO	INDIKATOR	TAHUN	TARGET	CAPAIAN
1	Indeks Pembangunan manusia	2014	73,15-73,45	68,14
		2015	73,46-73,76	68,95
		2016	73,77-74,07	
2	Indeks pembangunan gender	2014	67,18-67,78	90,83
		2015	67,78-68,39	91,07
		2016	68,40-69,00	91,91
3	Tingkat pengangguran terbuka	2014	4,32-4,23	4,19
		2015	4,22-4,13	4,47
		2016	4,12-4,03	4,21
4	Indkes GINI	2014	0,363-0,360	0,37
		2015	0,359-0,356	0,40
		2016	0,355-0,352	0,40
5	Pemerataan pendapatan	2014	20,41-20,75	18,63
		2015	20,76-20,89	18,77
		2016	20,90-20,95	19,00

Sumber : Materi Gubernur (diolah peneliti)

Dari data tersebut terlihat bahwa masih banyak yang harus dilakukan oleh pemerintah, terkait dengan permasalahan penganggaran, dan salah satunya adalah masalah efektivitas dan kinerja yang harus selalu mendapatkan perhatian.

Setiap organisasi mempunyai tujuan baik tujuan umum maupun khusus, jangka pendek maupun jangka panjang, yang akan direalisasikan dengan menggunakan berbagai sumberdaya atau faktor produksi yang ada. Pengelola tidak akan dapat mencapai tujuan secara optimal bilamana penggunaan sumberdaya atau faktor produksi dilakukan tidak dengan proses yang benar. Manajemen memegang peranan sangat penting, sebab manajemen merupakan “proses perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan dan pengendalian upaya organisasi dan proses penggunaan semua sumberdaya organisasi untuk tercapainya tujuan organisasi yang telah ditetapkan” (Stoner, 1994: 10). Efektivitas berbicara tentang visi dan arah, berhubungan dengan memfokuskan energi organisasi pada arah tertentu (Veitzhal Rivai, 2003: 147). Efektivitas organisasi merupakan suatu indeks mengenai hasil yang dicapai terhadap tujuan organisasi (Mulyono, 1990: 54).

Suatu proses adalah cara sistematis untuk melakukan pekerjaan. Manajemen didefinisikan sebagai proses karena semua manajer, tanpa memperdulikan kecakapan atau keterampilan khusus, mereka harus melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu yang saling berkaitan untuk mencapai tujuan-tujuan yang mereka inginkan (Hani Handoko, 1997: 8).

Ada dua konsep utama untuk menilai manajer dan organisasi (Stoner, 1994: 9) yaitu efisiensi dan efektivitas. Efisiensi adalah kemampuan untuk menyelesaikan suatu pekerjaan dengan benar, sedangkan efektivitas merupakan kemampuan untuk memilih sasaran yang tepat atau peralatan yang tepat untuk pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Berkenaan dengan kinerja (*performance*) tersebut Peter Drucker (dalam Stoner, 1994: 9) menyebutkan bahwa efisiensi adalah melakukan pekerjaan dengan benar, sedangkan efektivitas adalah melakukan pekerjaan yang tepat.

Peranan efektivitas manajemen biasanya diakui sebagai faktor paling penting dalam keberhasilan jangka panjang suatu organisasi. Keberhasilan diukur dalam bentuk pencapaian sasaran organisasi. Manajemen dapat didefinisikan sebagai proses penetapan sasaran organisasi dan melaksanakan kegiatan untuk mencapai tujuan tersebut secara efisien baik dalam bentuk penggunaan tenaga manusia, bahan, dan sumber daya modal.

Keberhasilan organisasi dapat diukur dengan konsep efektivitas (Richard M. Steers, 1995:16). Yang dimaksud efektivitas adalah sesuatu yang menunjukkan tingkatan keberhasilan kegiatan manajemen di dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya (Komaruddin Sastradipoera, 1989:126). Stephen P. Robbins (2002: 22) mengartikan efektivitas sebagai suatu yang menunjukkan tingkatan keberhasilan kegiatan manajemen di dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Pengertian efektivitas menurut para ahli pada hakekatnya memiliki kesamaan makna yaitu menitikberatkan pada tingkat keberhasilan dan pencapaian tujuan yang ditetapkan sebelumnya. Seperti yang telah diungkapkan sebelumnya, Richard M. Steers (1995:3-5) mengemukakan tiga konsep yang dapat digunakan untuk meneliti efektivitas kegiatan organisasi untuk melihat apakah organisasi dapat mencapai sasaran dan tujuannya, yaitu:

- (1) Konsep optimisasi tujuan.
- (2) Konsep perspektif sistem.
- (3) Tekanan terhadap perilaku.

Ketiga konsep tersebut sebenarnya saling terkait, namun dalam penelitian untuk mengetahui efektivitas pengelolaan dana BKM akan diukur melalui penilaian efektivitas dengan menggunakan konsep optimalisasi tujuan, yaitu melihat sejauhmana tujuan-tujuan atau sasaran BKM dapat dicapai. Hal ini sesuai dengan ukuran untuk efektivitas organisasi dari Richard M. Steers (1995:47) yang penulis simpulkan sebagai berikut :

- a Efektivitas keseluruhan, yaitu sejauhmana organisasi melaksanakan seluruh tugas pokoknya atau mencapai semua sasarnya.
- b Produktivitas, yaitu kuantitas atau volume dari produk atau jasa pokok yang dihasilkan organisasi. Dapat diukur menurut tiga tingkatan: tingkat individual, kelompok dan keseluruhan organisasi.
- c Efisiensi, yaitu sesuatu yang mencerminkan perbandingan antara beberapa aspek unit terhadap biaya untuk menghasilkan prestasi tersebut.
- d Laba, yaitu penghasilan atas penanaman modal yang dipakai untuk menjalankan organisasi. Jumlah dari sumberdaya yang masih tersisa setelah semua biaya dan kewajiban dipenuhi, kadang-kadang dinyatakan dalam persentase.
- e Pertumbuhan, yaitu penambahan dalam hal-hal seperti tenaga kerja, fasilitas yang ada dalam organisasi, harga, penjualan, laba, modal, bagian pasar, dan penemuan-penemuan baru. Suatu perbandingan antara keadaan organisasi sekarang dengan keadaan masa sebelumnya.
- f Stabilitas, yaitu pemeliharaan struktur, fungsi, dan sumberdaya sepanjang waktu, khususnya dalam periode-periode sulit.
- g Semangat kerja, yaitu kecenderungan anggota organisasi berusaha lebih keras mencapai tujuan dan sasaran organisasi yang meliputi perasaan terikat, kebersamaan tujuan, dan perasaan memiliki.
- h Kepuasan, yaitu kompensasi atau timbal balik positif yang dirasakan seseorang atas peranan atau pekerjaannya dalam organisasi.

- i Penerimaan tujuan organisasi, yaitu diterimanya tujuan-tujuan organisasi oleh setiap pribadi dan oleh unit-unit dalam organisasi. Kepercayaan mereka bahwa tujuan organisasi tersebut adalah benar dan layak.
- j Keterpaduan, konflik-konflik, kekompakan, yaitu dimensi berkutub dua. Yang dimaksud kutub keterpaduan adalah fakta bahwa para anggota organisasi saling menyukai satu sama lain, bekerja sama dengan baik, berkomunikasi sepenuhnya dan secara terbuka, dan mengkoordinasikan usaha kerja mereka. Pada kutub yang lain terdapat organisasi penuh pertengkarannya baik dalam bentuk kata-kata maupun secara fisik, koordinasi yang buruk, dan berkomunikasi yang tidak efektif.
- k Keluwesan adaptasi, yaitu kemampuan organisasi untuk mengubah standar operasi prosedur (SOP) guna menyesuaikan diri terhadap perubahan.
- l Penilaian oleh pihak luar, yaitu penilaian mengenai organisasi atau unit organisasi oleh mereka (individu atau organisasi) dalam lingkungannya, yaitu pihak-pihak dengan siapa organisasi ini berhubungan.

Penilaian efektivitas pengelolaan dana program P2KP akan diukur menggunakan konsep optimalisasi tujuan, yaitu melihat sejauhmana tujuan-tujuan atau sasaran program P2KP dapat dicapai. Hal ini sesuai dengan tolok ukur untuk efektivitas organisasi dari Richard M. Steers (1995: 4) yaitu antara lain efektivitas keseluruhan, produktivitas, efisiensi, laba, pertumbuhan, stabilitas, semangat kerja, kepuasan, penerimaan tujuan organisasi, keterpaduan, keluwesan adaptasi dan penilaian oleh pihak luar yang menggambarkan kinerja dari organisasi tersebut.

Menurut Gary Siegel dan Helene (dalam Mulyadi, 2001: 415) mendefinisikan penilaian kinerja sebagai berikut “Penilaian kinerja adalah penentuan secara periodik efektivitas operasional, bagian organisasi, dan karyawannya berdasarkan sasaran, standar, dan kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya”.

Karenanya organisasi pada dasarnya dijalankan oleh manusia, maka penilaian kinerja sesungguhnya merupakan penilaian atas perilaku manusia dalam melaksanakan peran yang mereka mainkan di dalam organisasi. Tujuan pokok penilaian kinerja adalah untuk memotivasi karyawan dalam mencapai sasaran organisasi dan dalam mematuhi standar perilaku yang telah ditetapkan sebelumnya agar membuahkan tindakan dan hasil yang diinginkan. Standar perilaku dapat berupa kebijakan manajemen atau rencana formal yang dituangkan dalam anggaran.

Menurut Mulyadi (2001:416), penilaian kinerja dimanfaatkan oleh manajemen untuk :

1. Mengelola operasi organisasi secara efektif dan efisien melalui pemotivasian karyawan secara maksimal
2. Membantu pengambilan keputusan yang bersangkutan dengan karyawan.

3. Mengidentifikasi kebutuhan pelatihan dan pengembangan karyawan dan untuk menyediakan kriteria seleksi dan evaluasi program pelatihan karyawan.
4. Menyediakan umpan balik para karyawan mengenai bagaimana atasan menilai kinerja mereka.
5. Menyediakan suatu dasar bagi distribusi penghargaan.

Pengukuran-pengukuran yang digunakan untuk menilai kinerja tergantung pada bagaimana unit organisasi akan dinilai dan bagaimana sasaran akan dicapai. Sasaran yang ditetapkan pada tahap perumusan strategi dalam sebuah proses manajemen strategis harus betul-betul digunakan untuk mengukur kinerja organisasi selama masa implementasi strategi.

Dengan adanya tujuan atau target dari organisasi maka jalannya organisasi terarah, serta memberikan motivasi bagi setiap individu dalam organisasi untuk melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya. Gibson (1997: 164) mendefinisikan tujuan sebagai keterangan ukuran keberhasilan yang ingin dicapai. Tujuan membantu seseorang menyusun suatu rencana yang mengubah harapan dan keinginan menjadi kenyataan.

Suatu kegiatan disebut efisien, pertama dengan input tertentu dapat dicapai output maksimal, kedua dengan input minimal dapat dicapai output tertentu. Tingkat efisiensi semakin tinggi apabila semakin sedikit sumber daya, dana, sarana dan prasarana yang digunakan dalam menghasilkan barang dan jasa tertentu (Hasibuan 2003: 160). Setiap organisasi berusaha mencapai tingkat efisiensi yang paling tinggi. Yang dimaksud dengan efisiensi di sini adalah suatu perbandingan (*rasio*) antara tindakan-tindakan yang dilakukan (*input*) dengan hasil-hasil yang diperoleh (*output*) (Hasibuan, 2003 : 161).

Mulyono (1990: 61) mengatakan modifikasi variabel penentu produktivitas organisasi dapat dikembangkan dan diarahkan untuk mencapai tujuan organisasi, yaitu:

1. Pola tingkah laku kerja, segala aktivitas organisasi yang memperlihatkan keikutsertaan dan keterlibatan individu-individu di dalamnya.
2. Pelaksanaan tugas, yaitu evaluasi terhadap prestasi individu mengenai tugas, kewajiban dan tanggung jawabnya.
3. Efektivitas organisasi, yaitu indeks mengenai hasil yang dicapai terhadap tujuan organisasi.

Berdasarkan pendapat di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa produktivitas merupakan perbandingan antara keluaran dan masukan serta mengutarakan cara pemanfaatan terhadap sumber-sumber dalam memproduksi suatu barang dan jasa.

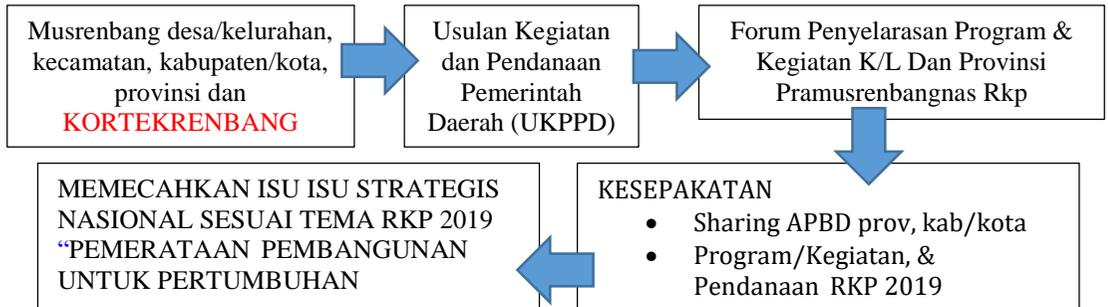
Indikator penilaian kinerja selain diuraikan di atas adalah pertumbuhan modal. Modal merupakan dana yang diperlukan oleh perusahaan untuk memenuhi kebutuhan

operasional perusahaan sehari-hari (Sutrisno, 2001 : 43). Modal kerja merupakan salah satu aktiva yang sangat penting dalam perusahaan. Karena tanpa modal kerja perusahaan tidak dapat memenuhi kebutuhan dana untuk menjalankan aktivitasnya. Masa perputaran modal kerja, yakni sejak kas ditanamkan pada elemen-elemen modal kerja hingga menjadi kas lagi, adalah kurang dari satu tahun atau berjangka pendek. Masa perputaran modal kerja ini menunjukkan tingkat efisiensi penggunaan modal kerja tersebut.

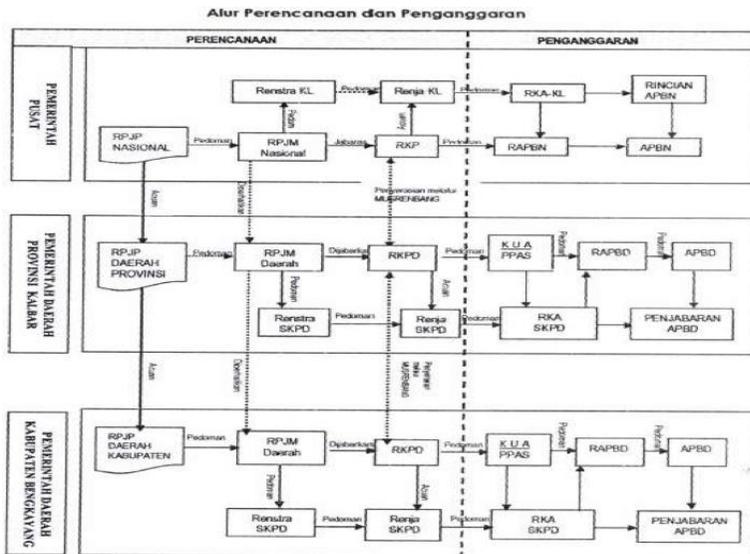
Pertumbuhan modal BKM dapat dilihat melalui penambahan atau pengurangan modal dari perolehan laba atau rugi yang diperoleh oleh setiap organisasi tersebut. Laba terjadi apabila penghasilan yang diperoleh dalam suatu periode lebih besar dibandingkan dengan biaya-biaya yang dikeluarkan, sebaliknya rugi akan timbul bila pendapatan lebih rendah dibandingkan dengan biaya-biaya yang dikeluarkan (Sutrisno, 2001 :12).

5.6. Sinergi Perencanaan Pembangunan Pusat dan daerah dalam RKP

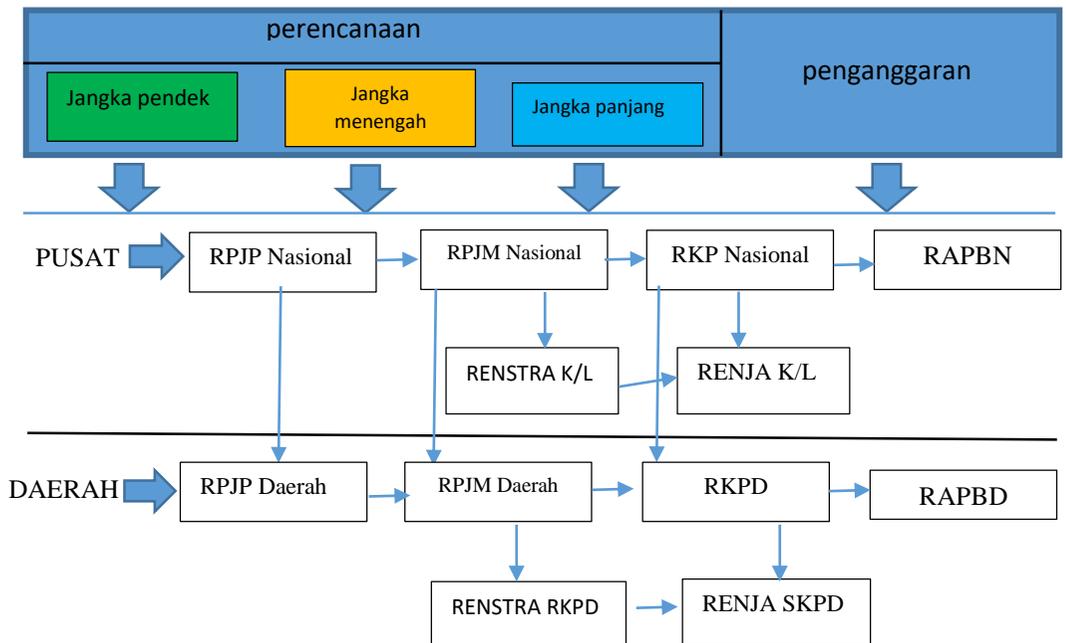
Di dalam pelaksanaan pembangunan yang dijabarkan melalui penganggaran yang memadai, maka Pemerintah Provinsi juga harus menyelaraskan dengan perencanaan yang dilakukan di pusat, oleh karenanya sinergi perencanaan Pembangunan Pusat dan Daerah dalam RKP dapat digambarkan sebagai berikut :



Dari blok diagram tersebut maka alur perencanaan penganggarnya juga dapat digambarkan sebagaimana berikut ini :



Keterkaitan antar dokumen perencanaan berdasarkan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 ini dapat digambarkan dalam skema sebagai berikut:



Sumber : Bappeprov 2018

Berdasarkan skema ini dapat dijelaskan bahwa:

1. Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Daerah dengan periode waktu 20 tahun memuat visi, misi, dan arah pembangunan daerah. Sehingga kedudukan RPJP Daerah ini menggantikan kedudukan Pola Dasar Pembangunan (POLDAS) Daerah yang selama ini menjadi dokumen induk pemerintah daerah atau "GBHN-nya" daerah. RPJP Daerah menurut undang-undang ini ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Perda) sehingga tidak menjamin bahwa dalam 20 tahun tersebut dokumen RPJP Daerah tidak berubah seiring dengan pergantian pimpinan daerah. Jika setiap 5 tahun sekali diubah maka nasib dokumen RPJP Daerah itu mungkin tidak berbeda dengan RPJP Daerah yang setiap 5 tahun sekali disusun.
2. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Menengah (RPJM) Daerah merupakan penjabaran visi, misi dan arah pembangunan daerah yang ada dalam RPJP Daerah. RPJM Daerah memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah, kebijakan umum, dan program satuan Kerja Perangkat Daerah, dan program kewilayahan disertai dengan rencana-rencana kerja dalam rangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif. RPJM Daerah disusun berpedoman pada RPJP Daerah dan memperhatikan RPJM Nasional. Prosedur itu memungkinkan terjadi ketidaksinkronan antara RPJM Daerah dengan RPJM Nasional. RPJM Daerah merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program kepala daerah terpilih sedangkan RPJM Nasional adalah penjabaran visi, misi dan Program Presiden terpilih. Misalnya, Presiden terpilih dari partai A dengan ideologi X, sementara di daerah tertentu Kepala Daerah terpilih dari partai B dengan ideologi Y, sehingga akibatnya RPJM nasional dapat saja berbeda jauh dengan RPJM Daerah tertentu tersebut.
3. Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) disusun mengacu pada Rencana Kerja Pemerintah Pusat dan merupakan Penjabaran dari RPJM Daerah. RKPD memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, rencana kerja dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat. Kritik dalam penyusunan RKPD dalam hal ini adalah keterlibatan masyarakat. Penyusunan RPJP dan RPJM Daerah yang berjangka panjang dan menengah saja diatur supaya melibatkan masyarakat secara aktif. Penyusunan RKPD yang berjangka waktu tahunan dan produk perencanaan yang paling up to date serta langsung dapat dirasakan masyarakat, penyusunannya justru tidak diatur harus melibatkan masyarakat. Demikian pula dengan kekuatan hukum bagi RKPD itu yang dapat ditetapkan hanya

dengan Peraturan Kepala Daerah, padahal dokumen RKPD itu menjadi acuan bagi penyusunan RAPBD dan RAPBD memiliki kekuatan hukum ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

4. Penganggaran program atau kegiatan di daerah dalam undang - undang ini tercermin dalam penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD). Penyusunan RAPBD dalam peraturan perundangan ini mengacu pada Rencana Kegiatan Pemerintah Daerah (RKPD).