

**BAB II**  
**TINJAUAN PUSTAKA**  
**TINJAUAN UMUM TENTANG PEMERINTAH DAN BIROKRASI,**  
**PEREKONOMIAN SERTA KEUANGAN DAERAH**

**A. Pengertian Pemerintahan dan Birokrasi**

**1. Pemerintahan**

Sistem dalam sebuah Negara dikenal dengan istilah pemerintah sebagai pelaksana atau penyelenggara bentuk bentuk kebijakan disebuah Negara. Pada prinsipnya bahwa pemerintah merupakan pemegang kekuasaan eksekutif, yang dibedakan dalam dua pengertian yuridis, yakni:

- 1) Selaku alat kelengkapan negara yang bertindak untuk dan atas nama negara yang kekuasaannya melekat pada kedudukan seorang kepala negara.
- 2) Selaku pemegang kekuasaan tertinggi atas dasar penyelenggaraan pemerintahan atau selaku administrator negara (pejabat atau badan atas usaha negara).

Definisi pemerintahan adalah berkenaan dengan sistem, fungsi, cara, perbuatan, kegiatan, urusan, atau tindakan memerintah yang dilakukan atau diselenggarakan atau dilaksanakan oleh pemerintah. Eksekutif adalah cabang kekuasaan dalam negara yang melaksanakan kebijakan publik (kenegaraan dan atau pemerintahan) melalui peraturan perundang-undangan

yang telah ditetapkan oleh lembaga legislatif maupun atas inisiatif sendiri

Administrasi negara adalah badan atau jabatan dalam lapangan kekuasaan eksekutif yang mempunyai kekuasaan mandiri berdasarkan hukum untuk melakukan tindakan-tindakan, baik di lapangan pengaturan maupun penyelenggaraan administrasi (negara).

Berkaitan hubungan antara pemerintahan dan administrasi negara, maka didalam organisasi modern sebagaimana di nyatakan bahwa negara dan perangkatnya, mengintroduksi terminologi birokrasi dengan menggolongkan sebagai berikut:<sup>3</sup>

- 1) Pemerintah tidak lain adalah yang berhasil menopang klaim bahwa pemerintahlah yang secara eksklusif berhak menggunakan kekuatan fisik untuk memaksakan aturan-aturannya dalam suatu batas wilayah tertentu. Sedangkan dalam pelaksanaan organisasi pemerintahan dibentuk birokrasi.
- 2) Tugas pokok pemerintahan adalah pelayanan yang membuahkan kemandirian, pembangunan menciptakan kemakmuran. Sedangkan Birokrasi itu sendiri dapat dibedakan menjadi dua, yaitu: Birokrasi patrimonial yang berfungsi berdasarkan nilai-nilai tradisional yang tidak memisahkan antara tugas, wewenang, dan tanggung jawab dinas dengan urusan pribadi pejabat serta Birokrasi modern (rasional) dicirikan dengan adanya spesialisasi, hukum, pemisahan tugas dinas dan urusan pribadi.

Melihat teori diatas, dapat di katakan bahwa pemerintah tidak lain adalah yang berkaitan dengan keberhasilan suatu Negara maupun pemerintahan dalam sebuah sistem untuk tujuan serta lembaga yang menggunakan kekuatan fisik untuk memaksakan aturan-aturannya dalam suatu batas wilayah tertentu. Sedangkan dalam pelaksanaan organisasi pemerintahan dibentuk suatu birokrasi.

Mengenai tugas pokok pemerintahan adalah bentuk pelayanan yang membuahkan kemandirian, pembangunan menciptakan kemakmuran Pada suatu pemerintahan terdapat fungsi legislasi. Fungsi legislasi secara umum adalah fungsi untuk membuat peraturan perundang-undangan atau pembuatan kebijakan. Mengacu pada pengertian ini, kewenangan legislasi sebenarnya tidak hanya dimiliki oleh parlemen (DPR/DPRD), tetapi juga oleh institusi-institusi lain seperti eksekutif serta yudikatif. Berkaitan dengan wewenang DPRD sebagai instrument dari pemerintah daerah dalam hal ini akan menitik beratkan peranan birokrasi terhadap perekonomian daerah.

Sedangkan mengenai pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan perubahan dari pada Undang-Undang No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan penyempurnaan dari undang-undang nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah yang tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan dan penyelenggaraan otonomi daerah.

Pengertian Pemerintah daerah diatur dalam Bab I pasal 1 (2)

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang

berbunyi: "Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sementara dalam pasal 1 ayat (5 dan 6) diterangkan pengertian otonomi dan daerah otonom yakni:

Otonomi adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintahan Daerah terdiri dari Pemerintahan Provinsi sampai dengan Pemerintahan desa yang mana memiliki hak otonomi daerah atas dasar perimbangan keuangan dengan asas desentralisasi dan juga dekonsentralisasi. Desentralisasi adalah merupakan penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonomi dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dekonsentralisasi adalah pelimpahan

## 2. Pengertian Pemerintah Daerah

Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi daerah seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.

### a. Urusan pemerintah daerah

Penyelenggaraan urusan pemerintah daerah dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah, yang diselenggarakan berdasarkan kriteria di atas terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan.

Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi 16 buah urusan. Urusan pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.<sup>4</sup>

Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah kabupaten atau daerah kota merupakan urusan yang berskala kabupaten atau kota meliputi 16 buah urusan. Urusan pemerintahan kabupaten atau kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara

<sup>4</sup> UP Didong, H. L., *Administrasi Negara*. Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2006, hlm. 9.

nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.<sup>5</sup>

Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah pusat dan dengan pemerintahan daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antar susunan pemerintahan.

Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah, dengan mengacu kepada Undang-Undang yang mengatur Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, dimana

antara Pemerintah dan Daerah. Semua sumber keuangan yang melekat pada setiap urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah menjadi sumber keuangan daerah.

Daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumber keuangan yang antara lain berupa:

- a) Kepastian tersedianya pendanaan dari Pemerintah sesuai dengan urusan pemerintah yang diserahkan;
- b) Kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah dan hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber-sumber daya nasional yang berada di daerah dan dana perimbangan lainnya;
- c) Hak untuk mengelola kekayaan Daerah dan mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah serta sumber-sumber pembiayaan.

Dengan pengaturan tersebut, dalam hal ini pada dasarnya Pemerintah menerapkan prinsip uang mengikuti fungsi. Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, daerah dapat mengadakan kerja sama dengan daerah lain yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektifitas pelayanan publik, sinergi dan saling menguntungkan. Kerja sama tersebut dapat diwujudkan dalam bentuk badan kerjasama antar daerah yang diatur dengan keputusan bersama.<sup>6</sup> Dalam penyediaan pelayanan publik, daerah dapat bekerja sama dengan pihak ketiga. Kerja sama yang

<sup>6</sup> Mochalis Harif, *Tasari dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta, Gramedia

membebani masyarakat dan daerah harus mendapatkan persetujuan DPRD.

Apabila terjadi perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar kabupaten/kota dalam satu provinsi, Gubernur menyelesaikan perselisihan dimaksud. Apabila terjadi perselisihan antar provinsi, antara provinsi dan kabupaten/kota di wilayahnya, serta antara provinsi dan kabupaten/kota di luar wilayahnya, Menteri Dalam Negeri menyelesaikan perselisihan dimaksud. Keputusan Gubernur atau Menteri Dalam Negeri sebagaimana dimaksud bersifat final.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah, Presiden dapat membentuk suatu dewan yang bertugas memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan otonomi daerah. Dewan ini dipimpin oleh Menteri Dalam Negeri yang susunan organisasi keanggotaan dan tata laksananya diatur lebih lanjut dengan Peraturan Presiden. Dewan tersebut bertugas memberikan saran dan pertimbangan kepada Presiden antara lain mengenai rancangan kebijakan: pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah serta pembentukan kawasan khusus; perimbangan keuangan antara Pemerintah dan pemerintahan daerah.

### **3. Fungsi Pemerintah**

Secara umum, fungsi pemerintah yang paling menonjol di Negara Indonesia yang menganut sistem desentralisasi pada daerah-daerah otonom



yang mempunyai hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri adalah:

- 1) Fungsi Pengaturan yang dapat dibuktikan dengan adanya Peraturan Daerah (Perda), yaitu yang mengatur tentang kepentingan-kepentingan daerah dan termasuk ruang lingkup yang telah diserahkan menjadi urusan rumah tangganya sendiri.
- 2) Fungsi Pemberdayaan, yang proses berlangsungnya tidak dapat dipisahkan dengan fungsi pengaturan, baik ditingkat organisasi aparatur Pemerintah Daerah yang menghasilkan dana untuk kemandirian Pemerintah Daerah, maupun pada tingkat masyarakat dengan memberi rangsangan untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.
- 3) Fungsi Pelayanan, yakni dalam memberikan dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.<sup>7</sup>

#### **4. Pengertian Birokrasi**

Birokrasi merupakan sarana dan alat dalam menjalankan kegiatan pemerintahan di era masyarakat yang semakin modern dan kompleks, namun masalah yang dihadapi oleh masyarakat tersebut adalah bagaimana memperoleh dan melaksanakan pengawasan agar birokrasi dapat bekerja demi kepentingan rakyat banyak. Seperti rumusan tipe idealnya birokrasi menurut Max Weber yang mendefinisikan birokrasi sebagai suatu bentuk

---

<sup>7</sup> Warsito Utomo, *Peranan Dan Strategi Peningkatan Dan Pendapatan Asli Daerah (PAD)*

organisasi yang ditandai oleh hierarki, spesialisasi, peranan dan tingkat kompetensi yang tinggi ditunjukkan oleh para pejabat yang terlatih untuk mengisi peran-peran tersebut.<sup>8</sup>

## 5. Tipe Birokrasi

### 1. Birokrasi Tipe Ideal

Maksudnya adalah bahwa birokrasi mendasarkan diri pada hubungan antara kewenangan menempatkan dan mengangkat pegawai bawahan dengan menentukan tugas dan kewajiban dimana perintah dilakukan secara tertulis, ada bentuk pengaturan mengenai hubungan kewenangan, dan promosi kepegawaian didasarkan atas aturan - aturan tertentu. Weber memusatkan perhatian pada pertanyaan : mengapa orang merasa wajib untuk mematuhi perintah tanpa melakukan penilaian kaitan dirinya dengan nilai dari perintah tersebut. Fokus ini merupakan salah satu bagian dari penekanan Weber terhadap organisasi kemasyarakatan sebagai keseluruhan dan peranan negara pada khususnya.<sup>9</sup>

Kepercayaan bawahan terhadap legitimasi akan menghasilkan kestabilan pola kepatuhan dan perbedaan sumber perintah dalam sistem organisasi. Otorita tidak tergantung pada ajakan kepada kepentingan bawahan dan perhitungan untung rugi pribadi, atau pada motif suka atau tidak suka, itulah sebabnya tidak ada otorita yang tergantung pada motif - motif ideal.

<sup>8</sup> Viktor A Thompson, *Modern Organization*, New York: Alfred A.Knoff, 1961, Hal. 152

<sup>9</sup> Alvin S. Moni, *Prinsip-prinsip Administrasi Manajerial*, Jakarta: Kemdik, Universitas

## 6. Fungsi Birokrasi

Dalam sistemnya, bahwa birokrasi memiliki beberapa fungsi, yang diantaranya adalah sebagai berikut:

### 1) Fungsi pelayanan

Dalam suatu negara yang administratif, pemerintah dengan seluruh jajarannya sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Dalam bahasa yang sederhana peranan tersebut diharapkan terwujud dalam pemberian berbagai jenis pelayanan yang diperlukan oleh seluruh warga masyarakat.

### 2) Fungsi pengaturan (*regulatory functions*)

Fungsi pengaturan mutlak terselenggara dengan efektif karena kepada suatu pemerintahan negara diberi wewenang untuk melaksanakan berbagai peraturan perundang-undangan yang ditentukan oleh lembaga legislatif melalui berbagai ketentuan.

### 3) Fungsi sebagai unsur pembaruan

Pemerintah dengan seluruh jajarannya harus merupakan sumber ide-ide baru. Keadaan masyarakat yang semakin berkembang, tuntutan akan pelayanan semakin lama semakin berkembang pula. Kondisi demikian menuntut aparatur pemerintah harus dapat menjalankan peranan yang penting. Efisiensi dan efektivitas merupakan salah satu prinsip manajemen yang harus selalu dipegang teguh, baik dalam rangka pelaksana kegiatan rutin apalagi dalam penyelenggaraan pembangunan nasional. Hal ini penting karena pemerintah selalu

dihadapkan kepada situasi kelangkaan karena keterbatasan kemampuan menyediakan dana, sarana, prasarana, sumber daya manusia yang ahli, terampil dan keterbatasan waktu.<sup>10</sup>

Birokrasi yang tertutup dan *centralized* menghasilkan kelangkaan keterbukaan didalamnya, oleh karena itu dalam upaya mereformasi birokrasi pemerintah yang paling mendasar ialah bagaimana bisa mengubah *Mindset* dan perilaku dari para pelaku birokrasi publik. Prosedur kerja yang tidak jelas atau rumit dapat menjadi sumber inefisiensi.

## **7. Pemerintah sebagai Pelaksana Birokrasi Pemerintahan**

Berdasar teori *due contract social*, negara terbentuk berdasarkan kesepakatan masyarakat untuk membentuk kekuasaan untuk dapat menghentikan kekacauan yang terjadi di dalam masyarakat itu sendiri. Dari kekuasaan yang diberikan pada negara tersebut negara mempunyai kekuasaan dan wewenang untuk:

- a. Mengendalikan dan mengatur gejala-gejala kekuasaan yang asosisal, yakni yang bertentangan satu sama lain yang menjadi antagonis yang membahayakan.
- b. Mengorganisir serta juga mengintegrasikan kegiatan manusia dan golongan-golongan kearah tercapainya tujuan masyarakat secara keseluruhan. Negara menentukan bagaimana kegiatan asosiasi-

asosiasi masyarakat disesuaikan satu sama lain dan diarahkan pada pencapaian tujuan nasional.<sup>11</sup>

*Due contract social* di Indonesia terjadi untuk mengusir penjajahan di Bumi Nusantara, adanya rasa senasib dan sepenanggungan antar wilayah membangkitkan rasa kebersamaan untuk mencapai kemerdekaan. Dan selanjutnya setelah mencapai kemerdekaan maka tujuan kontrak social berkembang menjadi pencapaian cita-cita bangsa Indonesia dan tujuan nasional. Selain hal tersebut cita-cita menjadikan Indonesia sebagai negara hukum juga merupakan harapan yang harus di capai oleh Bangsa Indonesia.

Banyak dokumen kenegaraan yang menyiratkan adanya ciri-ciri negara hukum seperti yang telah di cita-citakan. Sependapat dengan uraian tersebut Mukti Arto berpendapat negara hukum Indonesia adalah berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, yang dapat ditemukan unsur-unsur negara hukum sebagai berikut:

- a. Adanya pengakuan terhadap jaminan hak-hak asasi manusia;
- b. Adanya pembagian kekuasaan;
- c. Dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya pemerintah harus selalu berdasar atas hukum yang berlaku, baik yang tertulis maupun tidak tertulis;

---

<sup>11</sup> Arto, A. Mukti, *Konsep Ideal Mahkamah Agung, Redefinisi Peran dan Fungsi Mahkamah*

- d. Adanya kekuasaan kehakiman yang dalam menjalankan kekuasaannya bersifat merdeka artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah maupun kekuasaan lainnya.<sup>12</sup>

Penegasan mengenai Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum (*rechtstaat*) dan tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machtstaat*) sebagaimana tersebut dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945. Dari uraian diatas jelas bahwa penyelenggara Negara di Indonesia adalah lembaga-lembaga tersebut diatas, dalam bahasa hukum administrasi negara, mereka disebut sebagai Badan Tata Usaha Negara, dan orang-orang yang menjabat didalamnya adalah Pejabat Tata Usaha Negara. Sedangkan dalam bahasa keseharian, masyarakat cenderung menyebut sebagai “pemerintah”, yang bertugas menyelenggarakan Pemerintahan negara. dalam arti luas pemerintah adalah badan atau pejabat yang menjalankan urusan pemerintahan berdasar Undang-undang yang berlaku.

Uraian diatas menjelaskan tentang siapa penyelenggara pemerintahan Pusat di Indonesia, pada tingkat Daerah pemerintahan dijalankan oleh Pemerintah Daerah baik Kabupaten maupun Kota.

## **8. Pemerintah Daerah Sebagai Pelaksana Birokrasi Pemerintahan di Daerah berdasarkan Otonomi Daerah**

Di antara restrukturisasi sistem pemerintahan yang cukup penting untuk dikemukakan adalah adanya upaya untuk memajukan otonomi

daerah dan pengaturan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah melalui Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya ditulis dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999), dan kemudian dirubah dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah Daerah. Sehingga tidak berlebihan bila fenomena yang disebut terakhir dapat diartikulasi sebagai sebuah kecenderungan yang menjanjikan sejumlah harapan dan sekaligus tantangan bagi pemerintah daerah, khususnya daerah kabupaten/kota.<sup>13</sup>

Dikatakan sebagai harapan yang menjanjikan bagi pemerintah daerah, karena dengan ditetapkannya Undang-undang Pemerintahan Daerah, maka akan terjadi perluasan wewenang pemerintah daerah kabupaten / Kota, dan akan tercipta peningkatan kemampuan keuangan daerah. Secara teoritis, kehadiran Undang-undang tersebut cukup menjanjikan bagi terwujudnya *local accountability*, yakni meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam memperhatikan hak-hak dari komunitasnya.

Kebijakan otonomi daerah dasarnya telah diletakkan jauh sebelum terjadinya krisis nasional yang diikuti dengan gelombang reformasi besar-besaran di Indonesia. Namun, perumusan kebijakan otonomi daerah itu masih bersifat setengah-setengah dan dilakukan tahap demi tahap yang sangat lamban. Setelah terjadinya reformasi yang disertai pula oleh gelombang tuntutan ketidakpuasan masyarakat di berbagai daerah

---

<sup>13</sup> M. J. ... Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang pemerintah Daerah

mengenai pola hubungan antara pusat dan daerah yang dirasakan tidak adil, maka tidak ada jalan lain kecuali mempercepat pelaksanaan kebijakan otonomi daerah itu, dan bahkan dengan skala yang sangat luas yang diletakkan di atas landasan konstitusional dan operasional yang lebih radikal.

Sekarang, berdasarkan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang telah diperbarui, sistem pemerintahan telah memberikan keleluasaan yang sangat luas kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Penyelenggaraan otonomi daerah menekankan pentingnya prinsip-prinsip demokrasi, peningkatan peran serta masyarakat, dan pemerataan keadilan dengan memperhitungkan berbagai aspek yang berkenaan dengan potensi dan keanekaragaman antar daerah. Pelaksanaan otonomi daerah ini dianggap sangat penting, karena tantangan perkembangan lokal, nasional, regional, dan internasional di berbagai bidang ekonomi, politik dan kebudayaan terus meningkat dan mengharuskan diselenggarakannya otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional.<sup>14</sup>

Pelaksanaan otonomi daerah itu diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumberdaya masing-masing serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, sesuai prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta potensi dan keanekaragaman antar daerah. Kebijakan nasional mengenai otonomi

---

<sup>14</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*, disertasi, Bandung, UNPAD, 1990, hlm 8.



daerah dan pemerintahan daerah ini, telah dituangkan dalam bentuk Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Pada prinsipnya bahwa Otonomi Daerah, sebagai salah satu bentuk asas ‘desentralisasi’ pemerintahan, pada hakekatnya ditujukan untuk memenuhi kepentingan bangsa secara keseluruhan, yaitu upaya untuk mendekati tujuan-tujuan penyelenggaraan pemerintahan untuk mewujudkan cita-cita masyarakat yang lebih baik dan lebih makmur.

Penyelenggaraan asas desentralisasi menghasilkan “Daerah Otonom”, sedangkan urusan diserahkan kepada Daerah Otonom yang menjadi hak atau wewenangnya disebut Otonomi Daerah atau otonomi saja. Otonomi Daerah atau otonomi berasal dari bahasa Yunani, yaitu *auto* yang berarti sendiri dan *nomes* yang berarti pemerintah. Jadi, otonomi artinya pemerintahan sendiri.<sup>15</sup>

Dalam kesempatan lain, Bagir Manan mendefinisikan otonomi sebagai berikut: “kebebasan dan kemandirian (*vrijheid* dan *zelfstandingheid*) satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu menjadi atau merupakan urusan rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah tersebut.

Kebebasan dan kemandirian merupakan hakekat dari otonomi.”

Lebih lanjut, Bagir Manan mengatakan: “Kebebasan dan kemandirian dalam otonomi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid independency*). Kebebasan dan kemandirian itu adalah dalam ikatan kesatuan yang lebih besar”.

Dari pemahaman tentang otonomi daerah tersebut, maka pada hakekatnya otonomi daerah adalah:<sup>16</sup>

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

---

<sup>16</sup> G. arif Hidayat, *Revisi dan Mendasar Implementasi Otonomi Daerah*, Horizon Umum

- d. Otonomi tidak membawahi otonomi daerah lain, hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri tidak merupakan subordinasi hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain.

Pada prinsipnya, otonomi adalah segala tugas yang ada pada daerah atau dalam kata lain apa yang harus dikerjakan oleh Pemerintah Daerah. Adapun tugas daerah itu dalam kewenangan implisit dimana di dalamnya adalah kekuasaan, hak atau kewajiban yang diberikan kepada daerah dalam menjalankan tugasnya. Sehingga daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan, baik atas dasar penyerahan atau pengakuan ataupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga.

Seiring dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah maka serentak diseluruh tanah air terjadi penyerahan sebagian kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Baik kepada pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten/kota. Termasuk didalamnya adalah urusan Pemerintahan Daerah. Dalam waktu sesingkat-singkatnya semua berusaha beradaptasi dengan sistem pemerintahan yang baru, berbagai potensi disiapkan guna menerima, menjalankan dan mengoptimalkan sistem otonomi daerah di wilayah termasuk diantaranya adalah mengenai urusan perijinan di Daerah secara langsung guna meningkatkan tingkat kesejahteraan masyarakat

## **B. Tinjauan Umum tentang Perekonomian dan Keuangan Daerah**

### **1. Pengertian Perekonomian Daerah**

Perekonomian Daerah adalah segala sesuatu sumber daya yang dimiliki daerah sebagai manfaat serta dapat digunakan untuk modal pembangunan ekonomi wilayah. Pembangunan ekonomi daerah adalah suatu proses dimana pemerintah daerah dan masyarakat mengelola sumberdaya yang ada dan membentuk suatu pola kemitraan antara pemerintah daerah dengan sektor swasta untuk menciptakan suatu lapangan kerja baru dan merangsang perkembangan kegiatan ekonomi (pertumbuhan ekonomi) dalam wilayah tersebut.

Masalah pokok dalam pembangunan daerah adalah terletak pada penekanan terhadap kebijakan-kebijakan pembangunan yang berdasarkan pada kekhasan daerah yang bersangkutan (*endogenous development*) dengan menggunakan potensi sumberdaya manusia, kelembagaan, dan sumberdaya fisik secara lokal (daerah). Orientasi ini mengarahkan kita kepada pengambilan inisiatif-inisiatif yang berasal dari daerah tersebut dalam proses pembangunan untuk menciptakan kesempatan kerja baru dan merangsang kegiatan ekonomi.

Pembangunan ekonomi daerah suatu proses yaitu proses yang mencakup pembentukan-pembentukan institusi baru, pembangunan industri-industri alternatif, perbaikan kapasitas tenaga kerja yang ada untuk menghasilkan produk dan jasa yang lebih baik, identifikasi pasar



lingkungan nasional dimana daerah tersebut merupakan bagian darinya, keterkaitan secara mendasar antara keduanya, dan konsekuensi akhir dari interaksi tersebut.

- b) Sesuatu yang tampaknya baik secara nasional belum tentu baik untuk daerah dan sebaliknya yang baik di daerah belum tentu baik secara nasional.
- c) Perangkat kelembagaan yang tersedia untuk pembangunan daerah, misalnya administrasi, proses pengambilan keputusan, otoritas biasanya sangat berbeda pada tingkat daerah dengan yang tersedia pada tingkat pusat.

## **2. Pengertian Pembangunan Ekonomi**

Pembangunan ekonomi memiliki pengertian yang sangat luas. Menurut akademisi ilmu ekonomi, secara tradisional pembangunan dipandang sebagai suatu fenomena ekonomi yang diukur berdasarkan tingkat pertumbuhan ekonomi. Perspektif mengenai tujuan dan makna pembangunan kemudian berkembang menjadi lebih luas lagi. Pada hakekatnya pembangunan harus mencerminkan perubahan total suatu masyarakat atau penyesuaian sistem sosial secara keseluruhan, tanpa mengabaikan keragaman kebutuhan dasar dan keinginan individual maupun kelompok sosial yang ada di dalamnya untuk bergerak maju menuju suatu kehidupan yang serba lebih baik secara material maupun

Oleh karena itu, indikator pembangunan ekonomi tidak hanya diukur dari pertumbuhan PDRB maupun PDRB perkapita tetapi juga indikator lainnya seperti: ketenagakerjaan, pendidikan, distribusi pendapatan, jumlah penduduk miskin. Hal ini sesuai dengan paradigma pembangunan modern yang mulai mengedepankan pengentasan kemiskinan, penurunan ketimpangan distribusi pendapatan, serta penurunan tingkat pengangguran.<sup>19</sup>

Pembangunan ekonomi merupakan suatu proses multidimensional yang menyebabkan perubahan karakteristik penting suatu masyarakat, misalnya perubahan keadaan sistem politik, struktur sosial, sistem nilai dalam masyarakat dan struktur ekonominya. Rostow membedakan proses pembangunan menjadi lima tahap yaitu: masyarakat tradisional, prasyarat untuk tinggal landas, tinggal landas, menuju kedewasaan dan masa konsumsi tinggi.

Pada dasarnya, ada beberapa persyaratan dalam pembangunan ekonomi yaitu:

- a. Atas dasar kekuatan sendiri, pembangunan harus bertumpu pada kemampuan perekonomian dalam negeri/daerah. Hasrat untuk memperbaiki nasib dan prakarsa untuk menciptakan kemajuan materil harus muncul dari masyarakatnya.

---

<sup>19</sup> Todaro dan Smith, 2006. *Pembangunan Ekonomi*. Jakarta, hlm 10

- b. Menghilangkan ketidaksempurnaan pasar. Ketidaksempurnaan pasar menyebabkan immobilitas faktor dan menghambat ekspansi sektoral dan pembangunan.
- c. Perubahan struktural, artinya peralihan dari masyarakat pertanian tradisional menjadi ekonomi industri yang ditandai oleh meluasnya sektor sekunder dan tersier serta menyempitnya sektor primer.
- d. Pembentukan modal, merupakan faktor penting dan strategis dalam pembangunan ekonomi, bahkan disebut sebagai kunci utama menuju pembangunan ekonomi.
- e. Kriteria investasi yang tepat, memiliki tujuan untuk melakukan investasi yang paling menguntungkan masyarakat tetapi tetap mempertimbangkan dinamika perekonomian.
- f. Persyaratan sosio-budaya. Wawasan sosio budaya serta organisasinya harus dimodifikasi sehingga selaras dengan pembangunan.
- g. Administrasi. Dibutuhkan alat perlengkapan administratif untuk perencanaan ekonomi dan pembangunan.

Melihat ketentuan tersebut, pembangunan ekonomi daerah sebagai suatu proses yang mencakup pembentukan institusi baru, pembangunan industri alternatif, perbaikan kapasitas tenaga kerja yang ada untuk menghasilkan produk dan jasa yang lebih baik, identifikasi pasar baru, alih ilmu pengetahuan dan pengembangan perusahaan-perusahaan baru. Selain



upaya pembangunan ditujukan secara utama untuk meningkatkan jumlah dan jenis peluang kerja untuk masyarakat daerah.

Pembangunan ekonomi daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional merupakan upaya untuk meningkatkan kapasitas pemerintahan daerah sehingga tercipta suatu kemampuan yang handal dan profesional dalam menjalankan pemerintahan serta memberikan pelayanan prima kepada masyarakat. Pembangunan daerah lebih ditujukan pada urusan peningkatan kualitas masyarakat, pertumbuhan ekonomi dan pemerataan ekonomi yang optimal, perluasan tenaga kerja, dan peningkatan taraf hidup masyarakat.<sup>20</sup>

### **3. Teori Pertumbuhan Ekonomi**

Pertumbuhan ekonomi merupakan suatu indikator yang penting dalam menganalisis pembangunan ekonomi yang selalu dilaksanakan. Pertumbuhan harus berjalan secara berdampingan dan terencana dalam upaya terciptanya pemerataan kesempatan dan pembagian hasil-hasil pembangunan. Dengan demikian maka suatu daerah yang kurang produktif akan menjadi lebih produktif dan berkembang yang pada akhirnya dapat mempercepat proses pertumbuhan itu sendiri.

Ada tiga faktor atau komponen utama dalam pertumbuhan ekonomi, yaitu:

<sup>20</sup> A. S. 1999. *Teori Pembangunan Ekonomi di Indonesia*. Jakarta

- 1) Akumulasi modal yang meliputi semua bentuk dan jenis investasi baru yang ditanamkan pada tanah, peralatan fisik dan sumberdaya manusia.
- 2) Pertumbuhan penduduk yang beberapa tahun selanjutnya dengan sendirinya membawa pertumbuhan angkatan kerja,
- 3) Kemajuan teknologi.

Pertumbuhan ekonomi wilayah adalah pertambahan pendapatan masyarakat yang terjadi di suatu wilayah, yaitu adanya kenaikan seluruh nilai tambah yang terjadi di wilayah tersebut. Pertambahan pendapatan menggambarkan pertambahan balas jasa bagi faktor-faktor produksi yang beroperasi di wilayah tersebut (tanah, modal, tenaga kerja, dan teknologi) dimana pendapatan tersebut diukur dalam nilai riil (dinyatakan dalam harga konstan).<sup>21</sup>

Hal ini juga dapat menggambarkan kemakmuran daerah tersebut. Kemakmuran suatu wilayah selain ditentukan oleh besarnya nilai tambah yang tercipta di wilayah tersebut juga oleh besaran *transfer-payment*, yaitu bagian pendapatan yang mengalir ke luar wilayah atau mendapat aliran dana dari luar wilayah.

#### 4. Teori Basis Ekonomi

Perekonomian regional terbagi menjadi dua kegiatan besar, yaitu: kegiatan basis dan kegiatan nonbasis. Teori ini menyatakan bahwa faktor

<sup>21</sup> P. J. ... 2005. Teori Basis Ekonomi. ... Jakarta

penentu utama pertumbuhan ekonomi suatu daerah berhubungan langsung dengan permintaan barang dan jasa dari luar daerah. Pertumbuhan perindustrian yang menggunakan sumber daya lokal, termasuk tenaga kerja dan bahan baku untuk diekspor, akan menghasilkan kekayaan daerah dan penciptaan peluang kerja (*job creation*).

Strategi pembangunan daerah yang muncul didasarkan pada teori ini merupakan penekanan terhadap arti pentingnya bantuan kepada dunia usaha yang mempunyai pasar secara nasional maupun internasional. Implementasinya adalah kebijakan yang mencakup pengurangan hambatan atau batasan terhadap perusahaan-perusahaan yang berorientasi ekspor yang ada dan akan didirikan di daerah itu.

Kegiatan basis adalah kegiatan mengekspor barang dan jasa keluar batas perekonomian masyarakatnya atau memasarkan barang dan jasa kepada orang-orang yang datang dari luar perbatasan perekonomian masyarakat. Bertambah banyaknya basis di dalam suatu daerah akan menambah arus pendapatan ke dalam daerah yang bersangkutan. Menambah permintaan barang dan jasa akan menimbulkan kenaikan volume kegiatan, begitu juga sebaliknya.

Kegiatan lain yang bukan kegiatan basis disebut sektor nonbasis. Sektor nonbasis ditujukan untuk memenuhi kebutuhan lokal, sehingga permintaan sektor ini sangat dipengaruhi oleh tingkat pendapatan masyarakat setempat dan tidak bisa berkembang melebihi pertumbuhan ekonomi wilayah. Oleh karena itu, satu-satunya sektor yang bisa

meningkatkan perekonomian wilayah melebihi pertumbuhan adalah sektor basis. Sektor basis atau nonbasis tidak bersifat statis tetapi dinamis sehingga dapat mengalami peningkatan atau bahkan kemunduran dan definisinya dapat bergeser setiap tahun.

Adapun sebab-sebab kemajuan sektor basis ekonomi adalah:

- a) Perkembangan jaringan komunikasi dan transportasi.
- b) Perkembangan pendapatan dan penerimaan daerah.
- c) Perkembangan teknologi.
- d) Pengembangan prasarana ekonomi dan sosial.

Sedangkan penyebab kemunduran sektor basis ekonomi adalah:

- a) Adanya penurunan permintaan di luar daerah.
- b) Kehabisan cadangan sumberdaya.

Untuk mengetahui sektor basis dan nonbasis dapat digunakan metode pengukuran langsung maupun tidak langsung. Pada metode pengukuran langsung, penentuan sektor basis dan nonbasis dilakukan melalui survei langsung di daerah yang bersangkutan. Sedangkan pada metode pengukuran tidak langsung, penentuan sektor basis dan nonbasis dilakukan dengan menggunakan data PDB/PDRB dan tenaga kerja per sektor. Berikut penjelasan mengenai kedua metode tersebut.

## **5. Pengertian Keuangan Daerah**

Keuangan daerah merupakan bagian integral dari keuangan negara

dalam pengalokasian sumber-sumber ekonomi, pemerataan hasil-hasil

pembangunan dan menciptakan stabilitas ekonomi guna stabilitas sosial politik. Peranan keuangan daerah menjadi semakin penting karena adanya keterbatasan dana yang dapat dialihkan ke daerah berupa subsidi dan bantuan. Selain itu juga karena semakin kompleksnya persoalan yang dihadapi daerah yang pemecahannya membutuhkan partisipasi aktif dari masyarakat di daerah. Peranan keuangan daerah akan dapat meningkatkan kesiapan daerah untuk mendorong terwujudnya otonomi daerah yang lebih nyata dan bertanggungjawab.<sup>22</sup>

Keuangan negara ialah semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan kekayaan negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Kekayaan daerah ini sepanjang belum dimiliki atau dikuasai oleh negara atau daerah yang lebih tinggi, serta pihak-pihak lain sesuai dengan ketentuan dan peraturan perundangan yang berlaku.

Pemerintah daerah sebagai sebuah institusi publik dalam kegiatan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan memerlukan sumber dana atau modal untuk dapat membiayai pengeluaran pemerintah tersebut (*government expenditure*) terhadap barang-barang publik (*public goods*) dan jasa pelayanan. Tugas ini berkaitan erat dengan kebijakan anggaran pemerintah yang meliputi penerimaan dan pengeluaran.

Pemerintah dalam melaksanakan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab memerlukan dana yang cukup dan terus meningkat sesuai

---

<sup>22</sup> Momoeh, 1995, *Keuangan Daerah Dalam Negara*, Grand Indonesia, Jakarta, hlm. 16

dengan meningkatnya tuntutan masyarakat, kegiatan pemerintahan dan pembangunan. Dana tersebut diperoleh melalui kemampuan menggali sumber-sumber keuangan sendiri yang didukung oleh perimbangan keuangan pusat dan daerah sebagai sumber pembiayaan. Oleh karena itu, keuangan daerah merupakan tolak ukur bagi penentuan kapasitas dalam menyelenggarakan tugas-tugas otonomi, di samping tolak ukur lain seperti kemampuan sumber daya alam, kondisi demografi, potensi daerah, serta partisipasi masyarakat.

Tujuan utama pengelolaan keuangan daerah, yaitu:

- a) Tanggung jawab,
- b) Memenuhi kewajiban keuangan,
- c) Kejujuran,
- d) Hasil guna, dan
- e) Pengendalian.

Dalam upaya pemberdayaan pemerintah daerah saat ini, maka prospektif perubahan yang diinginkan dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah adalah sebagai berikut:<sup>23</sup>

- 1) Pengelolaan keuangan daerah harus bertumpu pada kepentingan publik (*public oriented*). Hal tersebut tidak hanya terlihat dari besarnya pengalokasian anggaran untuk kepentingan publik, tetapi

---

<sup>23</sup> Mardiana, *Keuangan Dan Perekonomian Daerah*, Jakarta, Salemba Empat, 2000 hlm 3

juga terlihat dari besarnya partisipasi masyarakat (DPRD) dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan daerah.

- 2) Kejelasan tentang misi pengelolaan keuangan daerah pada umumnya dan anggaran daerah pada khususnya.
- 3) Desentralisasi pengelolaan keuangan dan kejelasan peran serta dari partisipasi yang terkait dalam pengelolaan anggaran, seperti DPRD, Kepala Daerah, Sekda dan perangkat daerah lainnya.
- 4) Kerangka hukum dan administrasi atas pembiayaan, investasi dan pengelolaan keuangan daerah berdasarkan kaidah mekanisme pasar, value for money, transparansi dan akuntabilitas.
- 5) Kejelasan tentang kedudukan keuangan DPRD, Kepala Daerah, dan PNS, baik rasio maupun dasar pertimbangannya.
- 6) Ketentuan tentang bentuk dan struktur anggaran, anggaran kinerja dan anggaran multi tahunan.
- 7) Prinsip pengadaan dan pengelolaan barang-barang daerah yang lebih profesional.
- 8) Prinsip akuntansi pemerintah daerah, laporan keuangan, peran DPRD, peran akuntan publik dalam pengawasan, pemberian opini dan rating kinerja anggaran serta transparansi informasi anggaran

- 9) Aspek pembinaan dan pengawasan yang meliputi batasan pembinaan, peran asosiasi dan peran anggota masyarakat guna pengembangan profesionalisme aparat pemerintah daerah.
- 10) Pengembangan sistem informasi keuangan daerah untuk menyediakan informasi anggaran yang akurat dan komitmen pemerintah daerah terhadap penyebaran informasi, sehingga memudahkan pelaporan dan pengendalian, serta mempermudah mendapatkan informasi.

## **6. Dasar Hukum Pengelolaan Keuangan Daerah**

Dalam rangka penataan pengelolaan keuangan daerah telah diterbitkan berbagai produk peraturan perundang-undangan. Dalam kurun waktu enam tahun terakhir sejak dimulainya reformasi pemerintahan yang diikuti dengan penataan pengelolaan keuangan daerah, telah dilakukan dua kali perubahan dalam bidang penataan pengelolaan keuangan, terutama yang terkait dengan keuangan daerah. Perubahan pertama dilakukan dengan diterbitkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang menjadi dasar dilaksanakan otonomi daerah.<sup>24</sup>

Pelaksanaan otonomi daerah itu diikuti dengan pengaturan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah yang diatur dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999. Selanjutnya sebagai dasar implementasi Undang-Undang dimaksud dalam bidang pengelolaan

---

<sup>24</sup> 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah



keuangan daerah, dikeluarkan PP 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.<sup>25</sup>

Pada akhirnya, dengan terbitnya paket Undang-undang keuangan Negara dan daerah juga dilakukan revisi atas dua undang-undang di atas. Setelah perubahan dimaksud, produk hukum yang mendasari pengelolaan keuangan Negara dan daerah selengkapnya sebagai berikut:

- a) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
- b) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
- c) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara;
- d) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
- e) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah;
- f) PP Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum;
- g) PP Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan;
- h) PP Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah;
- i) PP Nomor 9 Tahun 2006 tentang Belanjaan Keuangan dan Kinerja

Tiga Undang-undang pertama dikenal sebagai paket undang-undang di bidang keuangan negara menggantikan peraturan peninggalan jaman kolonial yang masih digunakan sebelumnya.

Disamping pengaturan tentang pengelolaan keuangan Negara dan Daerah, maka dikenal juga dengan azas-azas dalam pengelolaan keuangan Daerah yang berasal dari *best practises* yang telah diterapkan di sebuah Negara untuk menjamin terselenggaranya pengelolaan keuangan daerah secara akuntabel dan transparan. Azas-azas dimaksud terdiri dari:

1) Akuntabilitas berorientasi pada hasil

Pemerintah wajib mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah, baik pertanggungjawaban keuangan (*financial accountability*) maupun pertanggungjawaban kinerja (*performance accountability*).

2). Profesionalitas

Keuangan negara harus dikelola secara profesional. Oleh karena itu sumber daya manusia di bidang keuangan harus profesional, baik di lingkungan Bendahara Umum Negara/Daerah maupun di lingkungan Pengguna Anggaran/Barang.

3). Proporsionalitas

Sumber daya manusia yang tersedia dialokasikan secara proporsional terhadap hasil yang akan dicapai. Hal ini diakomodasi dengan diterapkannya prinsip penganggaran berbasis kinerja

#### 4). Keterbukaan

Pengelolaan keuangan dilaksanakan secara transparan, baik dalam perencanaan dan penganggaran, pelaksanaan anggaran, pertanggungjawaban, maupun hasil pemeriksaan.

- 5). Pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri. Pemeriksaan atas tanggung jawab dan pengelolaan keuangan daerah dilakukan oleh badan pemeriksa yang independen, dalam hal ini adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Pemeriksaan oleh BPK dilaksanakan sesuai dengan amanat Undang-undang dan hasil pemeriksaan disampaikan langsung kepada parlemen. Kedudukan BPK terhadap pemerintah adalah independen, dengan kata lain BPK merupakan external auditor pemerintah.<sup>26</sup>

### **7. Siklus Pengelolaan Keuangan Daerah**

Pengelolaan keuangan daerah mengikuti ketentuan Undang-undang di bidang Keuangan Negara. Siklus pengelolaan ini tidak terlepas pada siklus manajemen yang dikenal selama ini. Perencanaan merupakan awal dari siklus yang diikuti dengan pelaksanaan dan pengawasan. Pada pengelolaan keuangan negara, siklus tersebut terdiri dari perencanaan dan penganggaran, pelaksanaan anggaran/ perbendaharaan, akuntansi dan pertanggungjawaban, dan pemeriksaan.

<sup>26</sup> IJUN, 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan

Pada prinsipnya, Reformasi bidang keuangan negara dimulai dengan penyempurnaan proses penganggaran. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, penyempurnaan penganggaran dilakukan melalui pendekatan berikut:

a. Pengintegrasian antara rencana kerja dan anggaran

Dalam penyusunan anggaran sering digunakan pendekatan *budget is a plan, a plan is budget*, oleh karena itu antara rencana kerja dan anggaran merupakan satu kesatuan, disusun secara terintegrasi. Untuk melaksanakan konsep ini Pemerintah Daerah harus memiliki rencana kerja dengan indikator kinerja yang terukur sebagai prasyarat.

b. Penyatuan anggaran (*unified budget*)

Pendekatan yang digunakan dalam penganggaran ini adalah satu Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) mempunyai satu dokumen anggaran. Kepala satuan kerja perangkat daerah bertanggung jawab secara formil dan materiil atas penggunaan anggaran di kantornya. Tidak ada lagi pemisahan antara anggaran rutin dan pembangunan. Dengan pendekatan ini diharapkan tidak terjadi duplikasi anggaran, sehingga anggaran dapat dimanfaatkan secara lebih efisien dan efektif.<sup>27</sup>

c. Penganggaran Berbasis Kinerja

Konsep yang digunakan dalam anggaran ini adalah alokasi anggaran sesuai dengan hasil yang akan dicapai, terutama berfokus pada output atau keluaran dari kegiatan yang dilaksanakan. Oleh karena itu untuk keperluan ini diperlukan adanya program/kegiatan yang jelas, yang akan dilaksanakan pada suatu tahun anggaran. Dalam penerapan anggaran berbasis kinerja ini diperlukan adanya: indikator kinerja, khususnya output (keluaran) dan *outcome* (hasil), standar pelayanan minimal yang harus dipenuhi oleh pemerintah daerah, standar analisa biaya, dan biaya standar keluaran yang dihasilkan.

e. Penggunaan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah

Pemerintah dituntut untuk menjaga kesinambungan penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu Pemerintah wajib menyusun Rencana Kerja Jangka Panjang, Rencana Kerja Jangka Menengah/Rencana Strategis, dan Rencana Kerja Tahunan. Dalam rangka menjaga kesinambungan program/kegiatannya, pemerintah daerah dituntut menyusun anggaran dengan perspektif waktu jangka menengah. Selain menyajikan anggaran yang dibutuhkan selama tahun berjalan, pemerintah daerah juga dituntut memperhatikan implikasi biaya yang akan menjadi beban APBD

Pemerintah daerah pada tahun anggaran berikutnya sehubungan dengan adanya program/kegiatan tersebut.<sup>28</sup>

f. Klasifikasi Anggaran

Dalam rangka meningkatkan kualitas informasi keuangan, Pemerintah menggunakan klasifikasi anggaran yang dikembangkan mengacu pada *Government Finance Statistic (GFS)* sebagaimana yang sudah diterapkan di berbagai negara. Klasifikasi anggaran dimaksud terdiri dari klasifikasi menurut fungsi, menurut organisasi, dan menurut jenis belanja.

Dalam rangka penyusunan anggaran, proses dipilah menjadi dua tahapan, yaitu tahap perencanaan dan tahap penganggaran. Tahap perencanaan pada pemerintah pusat dikoordinir oleh Bappenas sedang pada pemerintah daerah dikoordinir oleh satuan kerja perencanaan daerah. Tahap penganggaran dipimpin oleh Kementerian Keuangan pada Pemerintah Pusat dan dikelola oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah di Pemerintah Daerah.<sup>29</sup>

Penyusunan rencana kerja dimulai pada bulan Januari dengan menyiapkan rancangan kebijakan umum, program indikatif, dan pagu indikatif, yang diperlukan oleh Kementrian, Lembaga/SKPD untuk menyusun RKA-KL atau RKASKPD.

<sup>28</sup> Model Laporan Akuntansi Pemerintahan, FE UIH, Yogyakarta, 2001, hlm 7

Rancangan RKP/RKPD ini selesai bulan Juni untuk selanjutnya disampaikan ke DPR/DPRD untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan. Setelah disepakati bersama dengan DPR/DPRD, maka kebijakan umum, program prioritas, dan plafon anggaran sementara, akan menjadi dasar bagi Kementrian/Lembaga/SKPD untuk menyusun RKA.

RKA ini selanjutnya digunakan untuk menyusun RAPBN/RAPBD yang wajib disampaikan ke legislative untuk dibahas dan diperbaiki sebelum disetujui untuk ditetapkan menjadi APBN/APBD. Proses pengesahan RAPBN dilakukan setelah ada persetujuan oleh DPR, pada RAPBD ada tambahan proses evaluasi. Evaluasi atas RAPBD yang telah disetujui oleh DPRD dilakukan oleh gubernur untuk RAPBD kabupaten/kota dan Mendagri untuk RAPBD provinsi.

Proses evaluasi yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan diatur lebih lanjut dalam PP Nomor 58 Tahun 2005 bertujuan untuk melindungi kepentingan umum, menelaraskan dan menyesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau peraturan daerah lainnya, terutama peraturan daerah mengenai pajak daerah dan retribusi

