BAB II
TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Pengertian Implementasi

Implementasi berasal dari Bahasa Inggris yaitu *to implement* yang berarti mengimpementasikan. Implementasi merupakan penyedian sarana untuk melaksanakan sesuatu yang menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu. Sesuatu tersebut dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat itu dapat berupa undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan kenegaraan.

Menurut Patton dan Sawicki seperti yang dikutip oleh Hessel Nogi S. Tangkilisan dalam bukunya yang berjudul *Kebijakan Publik yang Membumi* bahwa:

> ”Implementasi berkaitan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan untuk merealisasikan program, dimana pada posisi ini eksekutif mengatur cara untuk mengorganisisr, menginterpretasikan dan menerapkan kebijakan yang telah diseleksi. Sehingga dengan mengorganisir, seorang eksekutif mampu mengatur secara efektif dan efisien sumber daya, unit-unti dan teknik yang dapat mendukung pelaksanaan program, serta melakukan interpretasi terhadap perencanaan yang telah dibuat, dan petunjuk yang dapat diikuti dengan mudah bagi realisasi program yang dilaksanakan” (Tangkilisan, 2003:9).

Berdasarkan pendapat yang dikemukakan di atas, maka dapat kita lihat bahwa tahapan implementasi merupakan kegiatan yang berhubungan dengan apa yang terjadi setelah suatu program ditetepkan dengan memberikan otoritas pada suatu kebijakan dengan membentuk *output* yang jelas dan dapat diukur.

Implementasi menurut Van Meter dan Vanhorn dalam buku *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework,* menjelaskan bahwa:

> “Implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabatatau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan” (Meter dan Vanhorn, 1975:447).

Jadi, implementasi itu merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah di tetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Pemerintah dalam membuat kebijakan juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan dampak yang buruk atau tidak bagi Pemerintah Daerah. Hal tersebut bertujuan agar suatu kebijakan tidak bertentangan dengan Pemerintah Daerah apalagi sampai merugikan Pemerintahan Daerah. Adapun definisi Implementasi menurut William N. Dunn, yaitu :

> "Proses kebijakan pemerintahan (kebijakan publik) adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang bersifat politis, akitivitas politis tersebut nampak dalam serangkaian kegiatan yang mencakup penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian kebijakan sedangkan aktivitas perumusan masalah, forecastng, rekomendasi kebijakan, monitoring, dan evaluasi kebijakan adalah aktivitas yang lebih bersifat intelektual" (Dunn, 1994:17).

Berdasarkan pengertian implementasi yang dikemukakan diatas, dapat dikatakan bahwa implementasi adalah tindakan yang dilakukan oleh pihak-pihak yang berwenang atau berkepentingan baik pemerintah maupun swasta yang bertujuan untuk mewujudkan cita-cita atau tujuan yang telah ditetapkan, implementasi ditetapkan, implementasi berkaitan dengan berbagai tindakan yang dilakukan untuk melaksanakan atau merealisasikan program yang telah disusn demi tercapainya tujuan dari program yang telah direncanakan, karena pada dasarnya setiap rencana yang ditetapkan memiliki tujuan atau target yang hendak di capai.

2.2 Pengertian Kebijakan

Suatu Istilah kebijakan dalam bahasa Inggris *policy* yang dibedakan dari kata *wisdom* yang berarti kebijaksanaan atau kearifan. Kebijakan merupakan pernyataan umum perilaku daripada organisasi. Kebijakan membatasi ruang lingkup yang dalam dengan menetapkan pedoman untuk pemikiran pengambilan keputusan dan menjamin bahwa keputusan yang

diperlukan akan memberikan sumbangan pemikiran terhadap penyelesaian tujuan yang menyeluruh.

Kebijakan mengandung suatu unsur tindakan untuk mencapai tujuan. Umumnya tujuan tersebut ingin dicapai oleh seseorang, kelompok ataupun pemerintah. Kebijakan tentu mempunyai hambatan-hambatan tetapi harus mencari peluang-peluang untuk mewujudkan tujuan yang diinginkan. M.Irfan Islamy mengemukakan pengertian kebijakan dalam bukunya yang berjudul *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara* berpendapat bahwa, Kebijakan adalah suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan tindakan-tindakan yang terarah (Islamy, 1997:14).

Berdasarkan pengertian di atas suatu kebijakan berisi suatu program untuk mencapai tujuan, nilai-nilai yang dilakukan melalui tindakan-tindakan yang terarah. Wiliiam N. Dunn menyebut istilah kebijakan publik dalam bukunya yang berjudul *Analisis Kebijakan Publik*, pengertiannya sebagai berikut :

> "Kebijakan Publik (*Public Policy*) adalah Pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling tergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh badan atau kantor pemerintah" (Dunn, 2003:132).

Kebijakan publik sesuai dengan yang dikemukakan oleh Dunn mengisyaratkan adanya pilihan-pilihan kolektif. Kebijakan publik tersebut saling bergantung satu sama lain, termasuk di dalamnya keputusan-keputusan untuk melakukan tindakan, kebijakan publik tersebut dibuat oleh pemerintah daerah. Kebijakan apabila sudah dibuat maka harus diimplimentasikan untuk dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia.

Kebijakan diciptakan untuk mengatur kehidupan masyarakat untuk mencapai tujuan yang telah disepakati bersama. Menurut Fredrickson dan Hart kebijakan adalah:

> "Suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu sambil mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan / mewujudkan sasaran yang diinginkan (dalam Tangkilisan, 2003:12)".

Kebijakan merupakan aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di masyarakat baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat (dalam Tangkilisan, 2003:2).

Kebijakan mencakup seluruh bagian aturan-aturan yang ada termasuk konteks politik, karena pada dasarnya proses pembuatan kebijakan sesungguhnya merupakan suatu proses politik. Menurut M. Irfan Islamy berpendapat bahwa:

> "Kebijaksanaan memerlukan pertimbangan-pertimbangan yang lebih jauh lagi (lebih menekankan kepada kearifan seseorang), sedangkan kebijakan mencakup aturan-aturan yang ada di dalamnya sehingga *policy* lebih tepat diartikan sebagai kebijakan, sedangkan kebijaksanaan merupakan pengertian dari kata *wisdom* (Islamy, 1997:5)".

Berdasarkan pendapat tersebut, kebijakan pada dasarnya suatu tindakan yang mengarah kepada tujuan tertentu dan bukan hanya sekedar keputusan untuk melakukan sesuatu. Kebijakan seyogyanya diarahkan pada apa yang senyatanya dilakukan oleh pemerintah dan bukan sekedar apa yang ingin dilakukan oleh pemerintah.

Kebijakan negara menurut pendapat Chief J.O Udoji yang dikutip oleh Wahab bahwa:

> "Kebijakan negara adalah suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada suatu tujuan tertentu yang disahkan pada suatu masalah tertentu yang saling berkaitan yang mempengaruhi sebagaian besar warga masyarakat" (Udoji dalam Wahab, 2008:5).

Kebijakan yang mengadung suatu unsur tindakan untuk mencapai tujuan dan umumnya tujuan tersebut ingin dicapai oleh seseorang, kelompok ataupun pemerintah. Kebijakan tentu mempunyai hambatan-hambatan tetapi harus mencari peluang-peluang untuk mewujudkan tujuan dan sasaran yang diinginkan.

Hal tersebut berarti kebijakan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dan praktik-praktik sosial yang ada dalam masyarakat. Apabila kebijakan berisi nilai-nilai yang bertentangan dengan nilai-nilai yang hidup

dalam masyarakat, maka kebijakan tersebut akan mendapat kendala ketika diimplementasikan. Sebaliknya, suatu kebijakan harus mampu mengakomodasikan nilai-nilai dan praktik-praktik yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.

2.3 Pengertian Implementasi Kebijakan

Implementasi Kebijakan pada prinsipnya merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Implementasi merupakan pelaksanaan kebijakan dasar berbentuk undang-undang juga berbentuk perintah atau keputusan-keputusan yang penting seperti keputusan pemerintah daerah. Proses Implementasi ini berlangsung setelah melalui sejumlah tahapan tertentu seperti tahapan pembahasan undang-undang, kemudian kebijakan dalam bentuk pelaksanaan keputusan.

Implementasi kebijakan, yaitu: *implementasi is that set of activities directed toward putting a program into effect* (implementasi adalah serangkaian aktivitas atau kegiatan untuk melaksanakan sebuah program yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat tertentu) Jones (1996: 166). Karena implementasi kebijakan merupakan suatu tahapan yang sangat penting dari keseluruhan proses kebijakan publik bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan karena kebijakan yang dibuat hanya akan menjadi sebuah impian.

Pengertian implementasi kebijakan menurut Edward III adalah sebagai berikut:

> *"Policy implementation as we have seen is the stage of policy making between the establishment of a policy such as the passage of a legislative act, the issuing of an executive order, the handing down of a judisial decision, or the promulgation of a regulatory rule and the consequences of the policy for the people whom it affects".*
> (Edward III, 1980:1)

Jadi implementasi itu merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah di tetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Akan tetapi pemerintah dalam membuat kebijakan juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat

memberikan dampak yang buruk atau tidak bagi masyarakat. Hal tersebut bertujuan agar suatu kebijakan tidak bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai merugikan masyarakat.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Lester dan Stewart yang dikutip oleh Winarno, menjelaskan bahwa implementasi kebijakan adalah:

> "Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan". (Lester dan Stewart dalam Winarno, 2002:101-102).

Definisi di atas menekankan bahwa implementasi kebijakan merupakan sesuatu yang dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat dapat berupa undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan dan kebijakan yang dibuat lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan bernegara.

Penjelasan yang dikemukakan George C. Edward III di atas, maka faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan dari suatu implementasi, adalah komunikasi, sumber daya, Disposisi dan struktur Birokrasi. Suatu kebijakan akan berjalan dengan baik apabila keempat faktor tersebut berjalan secara beriringan satu sama lain, karena keempat faktor tersebut saling mempengaruhi satu sama lain. Di bawah ini merupakan penjelasan dari keempat faktor tersebut:

1. *Communication* (Komunikasi**)**

> *"Inadequate communications also provide implementors with dicretion as they attempt to turn general policies into specific actions. This discretion as they attemp to turn general policies into specific actions. This discretion will not necesarily be exercised to further the aims of the original decision makers. Thus, implementation instruction that are not transmitted, that are too precise may hinder implementation. Conservely, directives that are too precise may hinder implementation. Conversely, directives taht are too precise may hinder implementation by stifling creativity and adaptability."* (George III Edwards, 1980:10).

Berdasarkan pengertian George C. Edwards III, komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari pelaksanaan.

Pelaksanaan yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan dikerjakan. Pengetahuan atas apa yang akan dikerjakan dapat berjalan bila komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan dan peraturan pelaksanaan harus ditransmisikan (dikomunikasikan) kepada bagian personalia yang tepat.

Jadi, berdasarkan penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa komunikasi kebijakan memiliki beberapa macam dimensi antara lain: dimensi transformasi atau penyampaian informasi kebijakan publik, kejelasan, dan konsistensi. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi maka terjadinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya.

2. *Resource* (Sumber daya)

> *"No matter how clear and consistent implementation orders are and no matter how accurately they are transmitted, if the personnel responsible for carrying out policies lack the resources to do an effective job, implementation will not be effective. Important resources include staff of the proper size and with the necessary expertise; relevant and adequate information on how to implement policies and on the compliance of the others involved in implementation; the outhority to ensure that policies are carried out as they are intended; and facilities (including buildings, equipment, land and supplies) in which or with which to provide services. Insufficients resources will mean that laws will not be enforced, services will not provided, and reasonable regulation in policy implementation."* (George III Edwards, 1980:10-11).

Menurut George C. Edwards III bahwa sumber-sumber yang dapat menentukan keberhasilan pelaksanaan adalah salah satunya sumber daya yang tersedia, karena menurut George C. Edwards III sumber daya merupakan sumber penggerak dan pelaksana. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses pelaksanaan, sedangkan sumber daya merupakan keberhasilan proses implementasi yang dipengaruhi dengan pemanfaatan sumber daya manusia, biaya, dan waktu. Sumber-sumber kebijakan tersebut sangat diperlukan untuk keberhasilan suatu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah.

Jadi, berdasarkan penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa sumber daya merupakan salah satu faktor yang menentukan keberhasilan suatu implementasi. Sumber daya terdiri dari fasilitas dan informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan guna tercapainya suatu implementasi.

3. *Disposition* (Disposisi).

> *"This dispisition or attitudes of implementors is the third critical factor in our approach to the study of public policy implementation. If implementatition is to proceed effectively, not only must implenentors know what to do and have the capability to do it, but they must also desire to carry out a policy. Most implementors can exercise considerable discretion in the implementation of pilicies. One of the reasons for this is their independence from their nominal superiors who formulate the policies. Another reason is the complexity of the policies themselves. The way in which implementors exercise their discretion, however, depends in large part upon their disposition toward the policies. Their attitudes, in turn, will be influenced by their views toward the policies per se and by how they see the policies affecting their organizational and personal interests*." (George III Edwards, 1980:11).

Disposisi atau sikap para pelaksana adalah faktor penting dalam pendekatan mengenai pelaksanaan. Jika pelaksanaan ingin efektif, maka para pelaksana tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, dimana kualitas dari suatu kebijakan dipengaruhi oleh kualitas atau ciri-ciri dari para aktor pelaksana. Keberhasilan kebijakan bisa dilihat dari disposisi (karakteristik agen pelaksana).

Dari penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa disposisi atau sikap para pelaksana dalam menentukan keberhasilan suatu implementasi sangat penting, karena kinerja pelaksanaan kebijakan publik akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya, dimana kualitas dari suatu kebijakan dipengaruhi oleh kualitas atau ciri-ciri dari para aktor, kualitas tersebut adalah tingkat pendidikan, kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja, dan integritas moralnya.

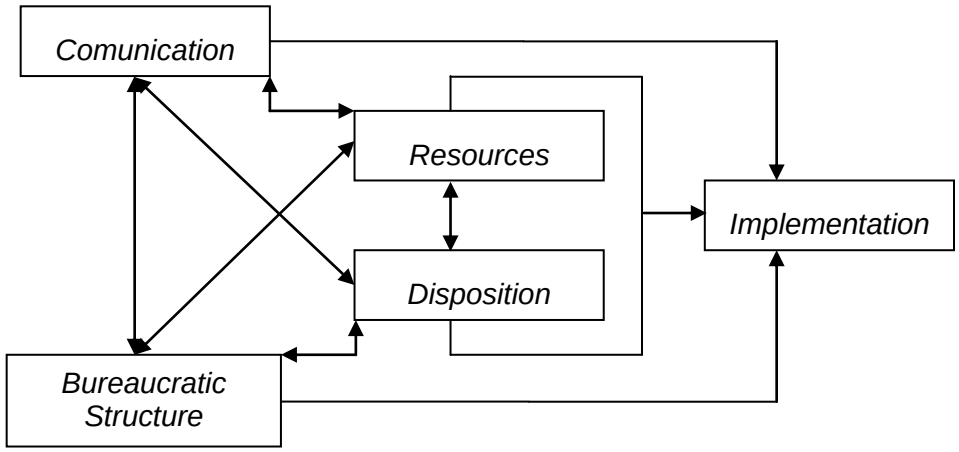
4. *Bureaucratic structure* (Struktur birokrasi)
"Even if sufficient resources to implement a olicy exits and implementors know what to do and want to do it, implementation may still be thwarted because of deficiencies in bureaucratic stricture. Organizational fregmentatition may hinder the coordination necessary to implement succesfully a complex policy requaring the coopation of many people, and it may also waste scarce resources, inhibit change, create confusion, lead to policies working at cross-purposes, and result in important function being overloocked." (George III Edwards, 1980:11-12).

Menurut George C. Edwards III, walaupun sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia atau para pelaksana mengetahui apa yang seharusnya dilakukan dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi. Birokrasi sebagai pelaksana harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik.

Jadi, dapat disimpulkan bahwa struktur organisasi dalam suatu badan sangat berperan penting dimana untuk menentukan keberhasilan dari suatu implementasi kebijakan dibutuhkan suatu struktur organisasi yang tertata rapih guna tercapainya suatu tujuan yang telah disepakati bersama.

Dengan demikian, model pendekatan implementasi menurut Edward III dapat digambarkan sebagai berikan:

Gambar 2.1
Model Pendekatan Implementasi Menurut George C. Edward III



Sumber: George C. Edward III

2.4 Definisi Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD)

APBD yang merupakan program kerja suatu daerah sangat penting untuk dirumuskan karena APBD dapat menjadi acuan kerja DPRD dalam satu tahun anggaran. Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 Pasal 1 ayat 8 Tentang Keuangan Negara, “APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Dearah (DPRD)”. Dalam PeraturanPemerintah No. 55 Tahun 2005 Pasal 1 ayat 7 tentang Dana Perimbangan, “APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yangdibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan DPRD, dan di tetapkan dengan peraturan daerah”.

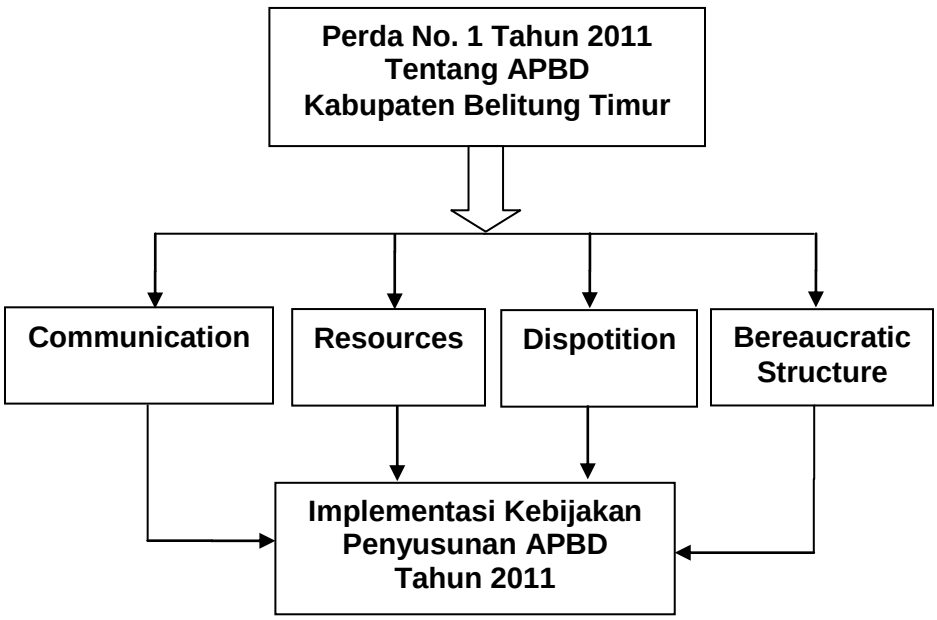
Pengertian Anggaran Pendapatan Belanja Daerah adalah:

> APBD merupakan Kebijaksanaan keungan tahunan Pemerintah Daerah yang di susun berdasakan instuksi menteri dalam negeri serta berbagai pertimbangan lainnya dengan maksud agar peyusunan, pemantauan, pengendalian dan evaluasi APBD mudah di lakukan. (Armayani dalam Abdul, 2004:234).

Dari definisi di atas dapat disimpulkan bahwa APBD merupakan suatu kebijakan yang dibuat pemerintah dalam jangka waktu tertentu untuk memenuhi kebutuhan suatu daerah dalam jangka waktu tertentu

Berdasarkan uraian di atas, penulis membuat model kerangka pemikiran sebagai berikut:

Gambar 2.2
Kerangka Pemikiran



Dari definisi di atas dapat disimpulkan bahwa APBD merupakan suatu kebijakan yang dibuat pemerintah dalam jangka waktu tertentu untuk memenuhi kebutuhan suatu daerah dalam jangka waktu tertentu. Dari definisi tersebut di bawah ini ada definisi APBD menurut Wajong adalah:

> "APBD merupakan rencana pekerjaan keuangan yang dibuat untuk suatu jangka waktu ketika badan legislatif (DPRD) memberikan kredit kepada badan eksekutif (kepala daerah) untuk melakukan pembiayaan guna kebutuhan rumah tangga daerah sesuai dengan rancangan yang menjadi dasar *(grondslag)* penetapan anggaran, dan yang menunjukkan semua penghasilan untuk menutup pengeluaran tadi" (Wajong, 1962:81).

Definisi APBD sebenarnya memiliki kesamaan makna dari definisi APBD sebelumnya yang di kemukakan Armayani yaitu APBD merupakan

kebijakan mengenai rancangan kebutuhan dalam bentuk anggaran yang dikeluarkan pemerintah dalam satu jangka waktu tertentu. Selain kedua definisi tersebut berikut ini merupakan pengertian APBD:

> "APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah di Indonesia yang disetujui oleh dewan perwakilan rakyat daerah, APBD ditetapkan dengan peraturan daerah Tahun anggaran APBD meliputi masa satu tahun, mulai dari tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember".

APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam satu tahun anggaran APBD merupakan rencana pelaksanaan semua pendapatan daerah dan semua belanja daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dalam tahun anggaran tertentu. Pemungutan semua penerimaan daerah bertujuan untuk memenuhi target yang di tetakan dalam APBD. Demikian pula semua pengeluaran daerah dan ikatan yang membebani daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dilakukan sesuai jumlah dan sasaran yang ditetapkan dalam APBD. Karena APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah maka APBD menjadi dasar pula bagi kegiatan pengendalian, pemeriksaan dan pengawasan keuangan daerah.

Menurut Peraturan Pemerintah No. 55 Tahun 2005 Pasal 1 ayat 7 tentang perimbangan, "APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang di bahas dan di setujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan DPRD, dan di tetapkan dengan peraturan daerah".

Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 Pasal 20 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah menyebutkan bahwa APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri dari:

a. Pendapatan Daerah

   PendapatanDaerah meliputi semua penerimaan uang melalui Rekening Kas Umum Daerah, yang menambah ekuitas dana lancar, yang merupakan hak daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak perlu dibayar kembali oleh daerah.

b. Belanja Daerah

   Belanja Daerah meliputi semua pengeluaran dari Rekening Kas Umum Daerah yang mengurangi ekuitas dana lancar, yang merupakan

kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah.

c. Pembiayaan Daerah

Pembiayaan daerah yang meliputi semua penerimaan yang perlu di bayar kembali dan/atau pengeluaran yang kan di terima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya.

Berdasarkan beberapa pengertian di atas, dapat di simpulkan bahwa APBD adalah rencana Keuangan tahunan Pemerintahan Daerah yang disusun berdasarkan instruksi manteri dalam negeri serta berbagai pertimbangan lainnya yang kemudian dibahas dan di setujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan DPRD untuk ditetapkan dengan peraturan daerah. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah selanjutnya disingkat APBD adalah suatu rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 pasal 1 butir 8 tentang Keuangan Negara).

2.4.1 Pokok-pokok Kebijakan Penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD)

Pada dasarnya kebijakan APBD mencakup tiga komponen APBD, yakni kebijakan pendapatan, belanja, dan pembiayaan. Ketiga komponen ini sesungguhnya tidak terpisah, tapi terintegrasi satu sama lain untuk lebih jelasnya defini komponen tersebu ada di bawah ini:

a. Kebijakan Pendapatan Daerah

Misalnya, kebijakan untuk meningkatkan target PAD didasari alasan untuk apa dana tersebut akan digunakan. Semestinya PAD tidak boleh digunakan untuk membayar penghasilan dan tunjangan serta perjalanan dinas dan belanja lain yang berhubungan dengan para anggota DPRD, karena kebutuhan tersebut sudah dialokasikan dari DAU.

b. Kebijakan Belanja Daerah

Belanja daerah dimaksudkan untuk melaksanakan Tupoksi masing - masing SKPD sesuai dengan target yang ditentukan. Belanja daerah

nantinya akan dicairkan sesuai dengan anggaran kas SKPD, yang telah diakomodasi dalam anggaran kas pemerintah daerah. Dengan demikian, prioritas belanja tidak hanya pada besaran angka, tetapi juga pada jaminan bahwa pelaksanaan anggaran belanja tsb tepat pada waktunya.

c. Kebijakan Pembiayaan Daerah

Pembiayaan merupakan komponen APBD yang secara tidak langsung adalah “turunan” dari Pendapatan dan Belanja karena (1) adanya surplus defisit, sehingga arus kas masuk dan keluar tidak sama; (2) adanya anggaran tahun lalu yang tidak terealisasi seluruhnya, sehingga harus “diluncurkan” ke tahun berikutnya; (3) adanya kebijakan APBD tahun lalu yang harus direalisasikan pada tahun berikutnya, seperti adanya pinjaman/piutang yang akan ditagih pada tahun mendatang; dan (3) adanya kebijakan untuk membayarkan atau menerima dana dari sumber luar, seperti investasi dan pinjaman yang dimaksudkan untuk pendanaan atas program/kegiatan APBD yang memang lebih ekonomis dan efisien dengan menggunakan dana dari pihak eksternal.

2.4.2 Proses Penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD)

Proses penyusunan anggaran diawali dengan penetapan tujuan, target dan kebijakan. Kesamaan persepsi antar berbagai pihak tentang apa yang akan dicapai dan keterkaitan tujuan dengan berbagai program yang akan dilakukan, sangat krusial bagi kesuksesan anggaran. Di tahap ini, proses distribusi sumber daya mulai dilakukan. Pencapaian konsensus alokasi sumber daya menjadi pintu pembuka bagi pelaksanaan anggaran. Proses panjang dari penentuan tujuan ke pelaksanaan anggaran seringkali melewati tahap yang melelahkan, sehingga perhatian terhadap tahap penilaian dan evaluasi sering kali diabaikan. Kondisi inilah yang nampaknya secara praktis sering terjadi (Bastian, 2006: 188).

Proses penyusunan APBD dimulai dengan Pemerintah Daerah menyampaikan Kebijakan Umum APBD tahun anggaran berikutnya sejalan dengan Rencana Pemerintah Daerah sebagai landasan penyusunan

RAPBD kepada DPRD selambat-lambatnya pertengahan juni tahun berjalan. Selanjutnya DPRD membahas kebijakan umum APBD yang diajukan oleh Pemerintah Daerah dalam pembicaraan pendahaluan RABPD tahunan anggaran berikutnya. Berdasarkan Kebijakan Umum APBD yang telah disepakati dengan DPRD, Pemerintahan Daerah bersama DPRD membahas prioritas dan plafon anggaran sementara untuk dijadikan acuan bagi setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah.

Berdasarkan Kebijakan Umum APBD, strategi dan plafon sementara yang telah ditetapakan pemerintah dan DPRD, Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah selaku pengguna anggaran menyusun Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD) tahun berikutnya dengan pendekatan berdasarkan kinerja yang akan dicapai. Rencana kerja dan anggaran disertai dengan perkiraan belanja untuk tahun berikutnya setelah tahun angagaran disusun. Rencana kerja dan Anggaran selanjutnya disampaikan kepada DPRD untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD. Hasil pembahasan rencana kerja dan anggaran disampaikan kepada pejabat pengelola keuangan daerah sebagai bahan penyusunan Rencana Peraturan Daerah tentang APBD tahun berikutnya. UU Nomor 17/2003 tidak mengatur proses poenyusunan dan pembahasan RKA-SKPD. UU Nomor 17/2003 menetapkan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Dearah dengan Peraturan Dearah.

Setelah dokumen Rancangan Perda Mengenai APBD tersusun, Pemerintah Daerah mengajukan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD tersebut disertai penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD pada minggu pertama bulan Oktober. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Tentang APBD antara Pemerintah Daerah dan DPRD dilakukan sesuai dengan undang-undang yang mengatur susunan dan kedudukan DPRD. Dalam pembahasan Perda RAPBD, DPRD dapat mengajukan usul yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD.

Berdasarkan Pasal 186 UU Nomor 32/2004, rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang APBD yang telah disetujui bersama dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh Bupati/Walikota dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) hari disampaikan kepada Gubernur untuk dievaluasi. Hasil evaluasi disampaikan oleh Gubernur kepada Bupati/Walikota paling lama 15 (lima belas) hari terhitung sejak diterimanya rancangan Perda Kabupaten/Kota dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD.

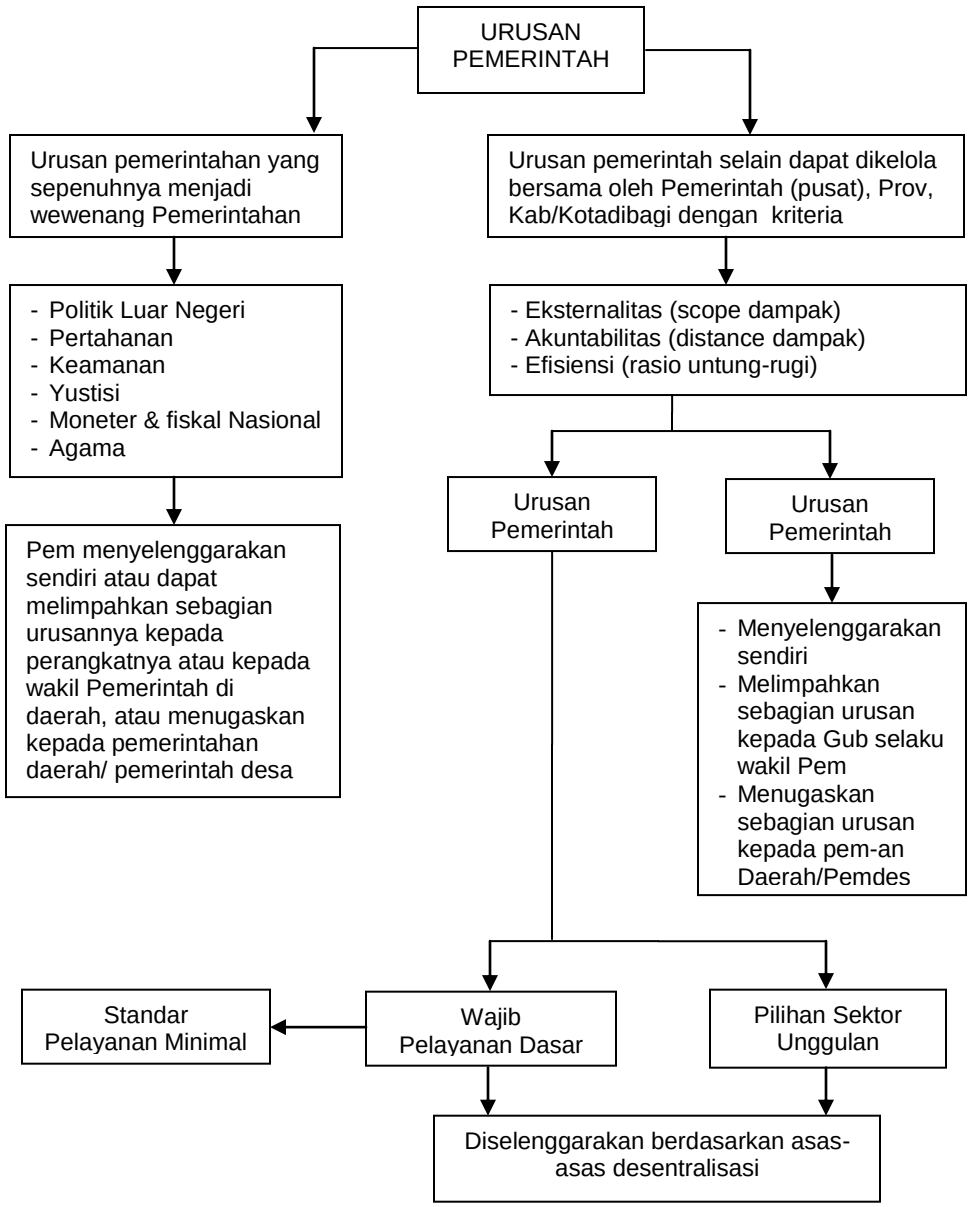
Pengambilan keputusan mengenai Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dilakukan oleh DPRD selambat-lambatnya satu bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan. APBD yang disetujui oleh DPRD terrinci sampai dengan unit organisani, fungsi, program, kegiatan dan jenis belanja. Apabila DPRD tidak menyetujui Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan Pemerintah Daerah, maka untuk membiayai keperluan setiap bulan Pemerintah Daerah dapat melaksanakan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBD tahun Anggaran sebelumnya. Siklus anggaran meliputi empat tahap sebagai berikut:

1. Tahap persiapan dan penyusuanan anggaran
2. Tahap ratifikasi
3. Tahap implementasi
4. Tahap pelaporan dan evaluasi.

Dalam menyusun anggaran (APBD) langkah penting yang harus dilakukan adalah memperhatikan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah disikapi sebagai satu kesatuan dalam sistem perencanaan nasional yaitu Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJP-D) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJM-D) serta Rencana Pembangunan Jangka Pendek yang sering disebut Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKD-P).

Pembagian urusan pemerintahan ini dapat digambarkan seperti pada skema dibawah ini:

Bagan 2.1
Pembagian Urusan Pemerintahan dalam Proses Peyusunan APBD



Sumber : Buku meningkatkan kinerja DPRD

2.4.3 Fungsi Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD)

Anggaran merupakan suatu pernyataan formal yang dibuat oleh manajemen berupa rencana-rencana yang akan dilakukan pada masa yang akan datang dalam suatu periode tertentu, dimana rencana tersebut merupakan suatu pedoman dalam pelaksanaan kegiatan selama periode tersebut (Hanson, 1996 dalam Robinson, 2006). Banyak pihak yang terlibat dalam penyusunan anggaran, baik manajer tingkat atas maupun manajer tingkat bawah dan ini akan berdampak langsung terhadap perilaku manusia, terutama bagi orang yang langsung mempunyai hubungan dengan penyusunan anggaran.

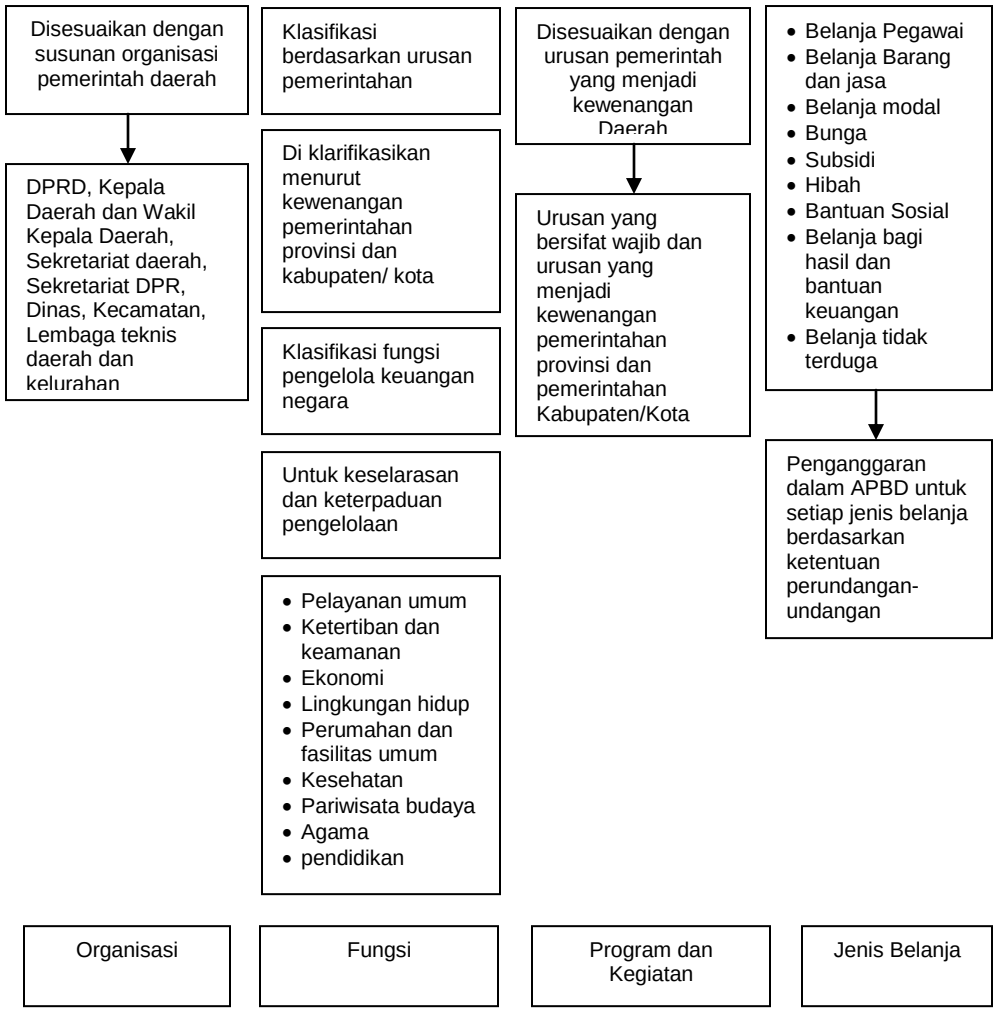
Sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 3 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, fungsi APBN/ APBD terdiri dari :

1. **Fungsi Otorisasi,** anggaran daerah merupakan dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.
2. **Fungsi Perencanaan,** anggaran daerah merupakan pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.
3. **Fungsi Pengawasan,** anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
4. **Fungsi Alokasi,** anggaran daerah diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.
5. **Fungsi Distribusi,** anggaran daerah harus mengandung arti/ memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.
6. **Fungsi Stabilisasi,** anggaran daerah harus mengandung arti/harus menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.

2.4.4 Struktur Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD)

Struktur APBD terdiri dari pendapatan, belanja, dan pembiayaan Belanja di klasifikasi dalam urusan pemerintahan (wajib dan pilihan), organisasi, program, kegiatan, kelompok, jenis, obyek dan rincian ibyek belanja. Kelompok belanja dikategorikan dalam belanja langsung dan tidak langsung. Pendapatan dikelompokkan dalam pendapatan asli daerah, dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Demikian pula pembiayaan disini meliputi penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan. Semua distrukturkan sebagai berikut:

Bagan 2.2
Skema Klasifikasi Belanja Daerah



Sumber: Buku Meningkatkan Kinerja DPRD

2.5 Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

DPRD dan Pemerintah Daerah memiliki tanggungjawab yang sama dalam mejuwudkan pemerintahan daerah yang berdayaguna dan berhasil guna, serta transparan dan akuntabel dalam rangka memberikan pelayanan yang prima kepada masyarakat guna terjaminnya produktivitas dan kesejahteraan masyarakat di daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Dearah disebut DPRD adalah Badan Legislatif Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota. DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai lembaga legislatif yang mempunyai hak budget (hak untuk menetapkan anggaran sekaligus melakukan pegawasan pelaksanaan APBD).

Berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dapat disimpulkan bahwa fungsi DPRD secara umum ada tiga, yaitu:

1. Fungsi Legislasi

Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD pada dasarnya merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Hal ini dapat dicerminkan dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah. Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung *(sinergi)* bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing.

Legislasi atau pembentukan peraturan daerah merupakan proses perumusan kebijakan publik. Sehingga peraturan daerah yang dihasilkan dapat pula dilihat sebagai suatu bentuk formal dari suatu kebijakan publik. Sebagai suatu kebijakan publik, maka substansi dari peraturan daerah memuat ketentuan yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat yang terkait dengan materi yang diatur. Dalam hal ini, jelas peran yang dilakukan

oleh anggota DPRD adalah merumuskan kebijakan publik. Melalui kebijakan tersebut, DPRD telah melakukan salah satu fungsi negara, yaitu mewujudkan *distributive justice*. Melalui kewenangan tersebut DPRD mengartikulasikan dan merumuskan berbagai kepentingan kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dari peraturan atau undang-undang yang dibuat (Laksono, 2009).

Dalam melaksanakan fungsi legislasi, anggota DPRD diharuskan memiliki pemahaman yang memadai sebagai konsekuensi dari *supremacy of law,* ada keyakinan yang kuat bahwa hukum yang dihasilkan merupakan instrumen yang memberikan kepastian mengenai arah pemabangunan nasional.

Syahrudin dan Taifur (2002) menjelaskan bahwa sebagi patner pemerintah daerah dan DPRD mempunyai kewenangan dalam pembuatan kebijakan daerah yang bertujuan untuk mengatur tata cara pelaksanaan tugas eksekutif dalam menjalankan pemerintahan. Peranan DPRD sangat besar dalam pengesahan sebuah rancangan kebijakan daerah yang diajukan oleh Pemerintah Daerah. Rancangan kebijakan tersebut dapat menjadi kebijakan daerah apabila DPRD sudah menyejutuinya. Begitu juga halnya dengan Peraturan Pemerintahan Daerah yang membutuhkan persejutuan DPRD sebelum dapat diimplementasikan.

Dalam proses pembahasan bersama ini, pihak eksekutif dan legislatif melakukan fungsi *"checks and balances"* untuk mencapai suatu rumusan kepentingan bersama atau publik. Bagi DPRD peran *"checks and balances"* dalam pembentukan kebijakan publik sangatlah penting sebagai bagian dari pelaksanaan tugasnya sebagai wakil rakyat. Oleh karena itu, peran DPRD dalam pembentukan undang-undang haruslah dilihat sebagai bentuk pertanggungjawaban kepada konstituen atau rakyat pemilihnya (Laksono, 2009).

2. Fungsi Penganggaran

Penganggaran merupakan proses penyusunan dan penetapan anggaran pendapatan dan belanja daerah bersama-sama pemerintah

daerah. Dalam menjalankan fungsi ini, DPRD harus terlibat secara aktif, proaktif, dan bukan reaktif & sebagai legitimator usulan APBD yang diajukan pemerintah daerah.

Menurut Laksono (2009), peran DPRD dalam penetapan APBD sangatlah penting, karena Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan instrumen kunci kebijakan ekonomi suatu daerah, yang memerlukan keterlibatan parlemen dalam penetapannya. Penetapan APBD tidak hanya menyangkut masalah teknis, namun berhubungan juga dengan aspek kebijakan publik. Oleh karena itu, Pemerintah Daerah dan DPRD, bahkan partai politik berkepentingan untuk memperjuangkan aspirasi kebijakan ekonominya dalam APBD.

Peran parlemen dalam penetapan APBD sangatlah penting, hal ini didasarkan pada beberapa alasan, yaitu (Laksono, 2009):

1. Perlunya mekanisme "*checks and balances*" dalam hubungan kerja dan kewenangan antaraDaerah dan DPRD (Parlemen) untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik dan pemerintahan yang bersih.
2. Aspek keterbukaan atau transparansi. Biasanya mekanisme perumusan kebijakan Pemerintah daerah lebih tertutup dibandingkan dengan mekanisme yang berlangsung di DPRD. Oleh karena itu, peran DPRD dalam penetapan APBD ditujukan untuk menciptakan keterbukaan dan transparansi dalam perumusan kebijakan penting bagi publik. Secara tidak langsung hal tersebut membuka peluang partisipasi publik atau masyarakat dalam mengkritisi progam serta kebijakan yang tertuang dalam APBD.

3. Fungsi Pengawasan

Fungsi pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen untuk menjamin pelaksanaan kegiatan sesuai dengan kebijakan dan rencana yang telah ditetapkan serta untuk memastikan bahwa tujuan dapat tercapai secara efektif dan efisien.

Pengawasan anggaran secara yuridis telah diatur baik di tingkat Undang-Undang, peraturan pemerintah dan juga dalam peraturan daerah

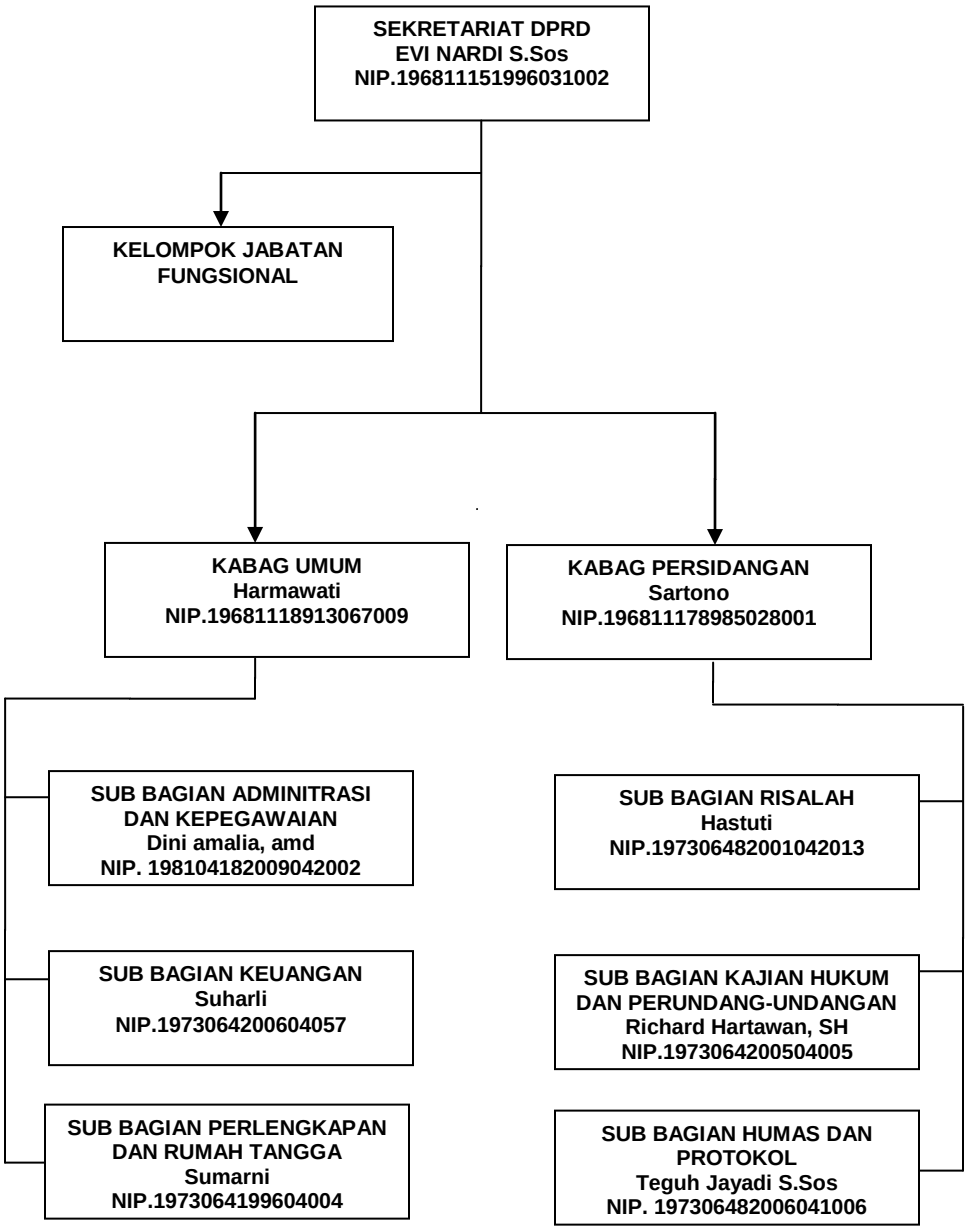
mengenai pengelolaan keuangan daerah. Dalam konteks pengelolaan keuangan, pengawasan terhadap anggaran dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 132 yang menyatakan bahwa DPRD melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah tentang APBD.

Pengawasan tersebut bukan berarti pemeriksaan, tapi lebih mengarah pada pengawasan untuk menjamin pencapaian sasaran yang telah ditetapkan dalam APBD. Hal ini sesuai juga dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006 yang menyatakan bahwa untuk menjamin pencapaian sasaran yang telah ditetapkan, DPRD melakukan pengawasan atas pelaksanaan APBD. Ini berarti bahwa pengawasan yang dilakukan oleh DPRD merupakan pengawasan eksternal dan ditekankan pada pencapaian sasaran APBD.

Bagi pemerintah daerah, adanya pengawasan yang efektif dari DPRD akan bermakna positif untuk meningkatkan kinerja birokasi pemerintahan itu sendiri, yaitu dalam konteks memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat, sebagaimana masih menjadi harapan publik selama ini. Pengawasan yang dijalankan oleh DPRD melalui alat-alat kelengkapan dan mekanisme kerja yang dimiliki merupakan suatu pertanggungjawaban posisi DPRD sebagai lembaga politik perwakilan rakyat (Laksono, 2009).

2.6 Struktur Organisasi Sekretariat DPRD

Bagan 2.3
Struktur Organisasi Sekretariat DPRD Kabupaten Belitung Timur



Sumber : Sekretariat DPRD Kabupaten Belitung Timur