

## BAB 1

# TATA KELOLA PEMERINTAH DAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN

Pemerintah sudah membuat banyak program pengentasan kemiskinan. Program kemiskinan akan efektif jika tata kelola pemerintahan berjalan bagus. Tata kelola pemerintahan yang bagus harus didukung dengan kebijakan anggaran yang memihak kepada orang miskin (*pro poor government*).

*Pro poor government* biasanya melekat pada pemerintahan yang memiliki karakteristik transformasional. Bentuk pemerintahan dengan kepemimpinan yang transformasional adalah pemerintahan yang mampu menciptakan visi dan lingkungan yang memotivasi aparat pemerintah untuk berprestasi melampaui harapan. Dalam konteks ini, bahwa karakteristik transformasional harus melekat pada pemerintah legislative dan pemerintahan eksekutif, karena kedua jenis pemerintahan inilah yang mendominasi berbagai kebijakan yang berkaitan dengan pengentasan kemiskinan.

Hal yang penting untuk kebijakan anggaran yang *pro poor government* tetap harus mengutamakan akuntabilitas dan integritas.

**Kata kunci:** pengentasan kemiskinan, tata kelola pemerintah, *pro poor government*, akuntabilitas dan integritas

### A. Tata Kelola Pemerintah

Bab 1 buku ini, tata kelola pemerintah & penanggulangan kemiskinan ini akan mengguraikan prinsip-prinsip tata kelola pemerintah secara keseluruhan, kemudian tata kelola pemerintahan dalam otonomi daerah, dan kepemimpinan *pro* kemiskinan.

Penanggulangan kemiskinan sudah dilakukan dengan berbagai kebijakan pemerintah. Kebijakan anggaran yang memihak kepada orang miskin sebenarnya hanyalah salah satu dari sekian banyak kebijakan yang diperlukan untuk menanggulangi kemiskinan secara komprehensif. Banyak sekali pertanyaan yang berkaitan dengan anggaran dalam pengentasan kemiskinan. Pertanyaan-pertanyaan tersebut, antara lain: Seberapa ketat syarat-syarat pendanaan program pengentasan kemiskinan di tahun-tahun yang akan datang? Bagaimanakah penyempurnaan program pengentasan kemiskinan? Kapanakah program harus disempurnakan? Karena kompleksitas dan sensitifitas politik beberapa perubahan tersebut, apa harus menunggu setelah pemilihan umum berikutnya? Karena jumlah dana

yang dibutuhkan serta jumlah penduduk miskin tambahan yang bisa mengambil manfaat, sesegera mungkin melalui siklus anggaran berikutnya? Bagaimana pemerintah bisa memastikan bahwa pelaksanaan monitoring dan evaluasi ditingkatkan untuk seluruh program pengentasan kemiskinan? Melalui peraturan yang lebih banyak? Pembangunan kapasitas yang lebih besar? Melalui siklus anggaran tahunan serta pemberian persetujuan anggaran dengan persyaratan yang harus dipenuhi? Bagaimana pemerintah bisa memastikan bahwa hasil monitoring dan evaluasi program kemiskinan diperhitungkan secara serius oleh manajer program secara rutin serta diambil tindakannya untuk menghasilkan perbaikan pada program tsb? Menyediakan insentif dan disinsentif?

Berbagai permasalahan ini sebenarnya memiliki kaitan erat dengan tata kelola negara. Tata kelola negara adalah kemampuan negara dalam mengelola negaranya yang menimbulkan rasa aman bagi investasi. Merujuk artikel Sujatmika dan Suryaningsum, 2011 tata kelola negara bisa diukur dengan kondisi risiko keseluruhan negara. Negara yang memiliki risiko keseluruhan negara (*overall country risk*) rendah adalah negara yang memiliki tata kelola negara yang baik. Sebelum berinvestasi investor akan mempertimbangkan banyak aspek, yaitu kebijakan pemerintah, kondisi sosial budaya dan ekonomi yang dapat memberikan harapan bagi investor untuk mendapatkan keuntungan dengan risiko yang rendah dan terkait dengan risiko adalah iklim investasi yang kondusif.

Tata kelola negara yang baik perlu diciptakan oleh negara. Ada empat syarat untuk menciptakan "good governance", yaitu: efisiensi dalam pemerintahan yang baik, akuntabilitas publik yang memadai, infrastruktur hukum yang kuat, dan hak masyarakat terpenuhi. Ukuran-ukuran tata kelola negara mencakupi efisiensi pengelolaan negara, transparansi, keadilan, responsibilitas, independensi negara. Lebih dari itu, Suryaningsum dalam disertasinya, 2012, menyatakan bahwa untuk mengukur tata kelola negara, ukuran tersebut harus mencerminkan indikator fundamental ekonomi dan politik, daya tawar suatu negara, kuatnya fungsi mediasi pemerintah dengan sektor bisnis, indikator adanya kepastian hukum, kuatnya pasar modal, dan perlindungan kepada investor. Ukuran-ukuran ini ternyata ada dalam rating *overall country risk* yang dilakukan oleh EIU (*Economist Intelligence Unit*). Ukuran tata kelola negara bisa menggunakan indeks risiko keseluruhan negara (*overall country risk*).

Sejarah tata kelola negara diawali dari penggunaan istilah hukum negara, hal ini bisa ditemui dalam tulisan fenomenalnya yaitu Law and Finance oleh La Porta dkk (1999). La Porta dkk (1999) sudah mengukur kemampuan dan tanggung jawab negara. Penyebutan istilah "hukum", karena pada saat itu istilah tata kelola negara belum digaungkan. Ukuran-ukuran "hukum" ini terdiri dari legal origin, perlindungan pemegang saham minoritas, voting kumulatif, representasi proporsional, aksi perusahaan, anti-director right, dividen mandatory, indeks korupsi, risiko

ekspropriasi, standar akuntansi, kepemilikan, GNP dan GNP per capita.

Tata kelola negara dalam konteks "hukum" ini dicoba oleh Leuz dkk (2003) dengan memeringkatkan negara dengan menggunakan indeks yang dibuat oleh La Porta dkk (1999) dengan menambah tingkat *earning managemen* antarnegara. Tingkat manajemen laba yang tinggi dikaitkan dengan proteksi investor. Suatu kondisi negara yang kondusif tercermin dengan tingkat proteksi investor yang tinggi. Proteksi investor tinggi akan menjamin kepastian hukum bagi investor. Hal ini sesuai dengan yang digunakan oleh Leuz dkk (2003) dan Leuz (2010). Istilah "hukum" yang digunakan oleh La Porta dkk (1999), kemudian "proteksi investor" yang digunakan oleh Leuz dkk (2003) dan Leuz (2010) sebenarnya merupakan indeks tata kelola negara. Hal ini sesuai dengan proksi-proksi tata kelola negara yang bisa diukur dengan ukuran-ukuran fundamental ekonomi dan politik, daya tawar suatu negara, kuatnya fungsi mediasi pemerintah dengan sektor bisnis, indikator adanya kepastian hukum, kuatnya pasar modal, dan perlindungan kepada investor. Ukuran-ukuran ini adalah indikator keberhasilan suatu negara dalam mengelola semua potensi sumber daya yang dimiliki (Suryaningsum, 2012).

Laode Ida menjabarkan tata kelola negara sebagai berikut:

*Pertama*, menciptakan efisiensi dalam manajemen sektor publik dengan memperkenalkan model-model pengelolaan perusahaan di lingkungan administrasi

pemerintahan, melakukan kontrak-kontrak dengan pihak swasta atau NGOs untuk menggantikan fungsi yang ditangani pemerintahan sebelumnya, dan melakukan desentralisasi administrasi pemerintahan;

*Kedua*, menciptakan akuntabilitas publik, dalam arti apa yang dilakukan oleh pemerintah harus dapat dipertanggungjawabkan kepada publik;

*Ketiga*, tersedianya infrastruktur hukum yang memadai dan sejalan dengan aspirasi masyarakat dalam rangka menjamin kepastian sistem pengelolaan pemerintahan;

*Keempat*, adanya sistem informasi yang menjamin akses masyarakat terhadap instrumen hukum dan berbagai kebijakan pemerintah;

*Kelima*, adanya transparansi dari berbagai kebijakan mulai dari proses perencanaan hingga evaluasi sebagai pelaksanaan hak dari masyarakat (*rights to information*).

Tata kelola negara yang baik biasanya selaras dengan tingkat investasi dari semua sektor dan dari semua pihak baik dari luar maupun dari dalam negeri. Investasi riil yang berlimpah akan menciptakan lapangan kerja bagi masyarakat. Namun demikian negara tetap harus mengutamakan kebijakan yang berpihak pada penanggulangan kemiskinan. Kebijakan yang berpihak pada penanggulangan kemiskinan tercermin juga pada setiap kegiatan program kerja

pemerintah. Untuk mencapai terciptanya kebijakan *pro-poor budget* diperlukan adanya kebijakan awal seperti *pro-poor policy* (kebijakan umum yang memihak pada orang miskin), *pro-poor institutions* (adanya institusi-institusi – khususnya institusi pemerintah – yang memihak orang miskin), dan yang lebih penting lagi adalah adanya *pro-poor government* (pemerintahan yang memihak orang miskin). Pengembangan jiwa nilai-nilai *pro poor government* (pemerintahan yang berpihak kemiskinan) yang transformasional bagi aparat pemerintah daerah dalam melayani kepentingan publik. Nilai-nilai *pro poor government* transformasional ini bisa ditingkatkan dengan motivasi, empati, dan komitmen sosial menurut Suryaningsum (2003, 2004, 2005a, 2005b), Sujatmika & Suryaningsum (2005), (2011), Achjari dan Suryaningsum (2008), (2011) dalam konteks tata kelola negara. Dengan nilai-nilai pemerintahan yang berpihak kemiskinan transformasional maka kinerja suatu organisasi akan melebihi apa yang sudah ditargetkan.

Sedangkan akuntabilitas dan integritas merupakan nilai-nilai kepemimpinan agar semua kebijakan bisa terarah dan dapat dipertanggungjawabkan untuk kepentingan publik. Gusaptono (2012) menyatakan bahwa efektivitas program penanggulangan kemiskinan mencakupi fasilitasi, yaitu memfasilitasi hubungan dengan para donor dalam program anti kemiskinan, membangun *partnership* dan *trust* antara pelaku-pelaku utama penanggulangan kemiskinan, memfasilitasi partisipasi dunia usaha dalam penanggulangan kemiskinan, memfasilitasi proses alokasi anggaran,

dan memfasilitasi proses penyusunan kebijaksanaan penanggulangan kemiskinan di daerah.

## B. Otonomi Daerah

Dalam konteks ekonomi daerah berbasis otonomi dalam rangka penanggulangan kemiskinan, hal yang perlu dicatat adalah perencanaan anggaran keuangan yang tepat, jangan sampai terjadi penganggaran kurang ataupun penganggaran berlebih, sehingga program bisa terlaksana efektif dan efisien. Hal yang penting berikutnya adalah anggaran yang mementingkan penanggulangan kemiskinan. Oleh karena itu pengeluaran pembangunan harus lebih besar daripada porsi belanja rutin. Jika hal ini terjadi maka pembangunan daerah bisa mengurangi angka kemiskinan yang signifikan. Namun demikian kenyataannya sekarang, hampir semuanya memiliki anggaran dengan porsi belanja rutin yang lebih besar dibandingkan dengan belanja rutin.

Secara teoretis, desentralisasi ini diharapkan akan menghasilkan dua manfaat nyata, yaitu: *pertama*, mendorong peningkatan partisipasi, prakarsa dan kreativitas masyarakat dalam pembangunan, serta mendorong pemerataan hasil-hasil pembangunan (keadilan) di seluruh Daerah dengan memanfaatkan sumberdaya dan potensi yang tersedia di masing-masing Daerah. *Kedua*, memperbaiki alokasi sumber daya produktif melalui pergeseran peran pengambilan keputusan publik ke tingkat pemerintah yang paling rendah yang memiliki informasi yang paling lengkap, hal ini sesuai dengan Mardiasmo 2003.

### 1) Tata Kelola Penanggulangan Kemiskinan

Pada tataran empiris, desentralisasi terbukti berhubungan positif dengan kualitas pemerintahan. Kualitas pemerintahan, yang merupakan gabungan dari partisipasi masyarakat, orientasi pemerintah, pembangunan sosial, dan manajemen ekonomi (makro), berhubungan positif dengan derajat desentralisasi. Semakin tinggi derajat desentralisasi yang ada di suatu negara semakin baik pula partisipasi masyarakatnya, orientasi pemerintah, pembangunan sosial, dan manajemen ekonomi (makro).

Selama ini kapabilitas dan efektivitas pemerintah Daerah dirasakan masih terlalu lemah. Di sisi kapabilitas, pengalaman masa lalu menunjukkan bahwa pada umumnya, unit kerja pemerintahan Daerah belum menjalankan fungsi dan perannya secara efisien. Pemborosan adalah fenomena umum yang terjadi di berbagai unit kerja pemerintah Daerah. Kondisi seperti ini muncul karena pendekatan umum yang digunakan dalam penentuan besar alokasi dana untuk tiap kegiatan adalah pendekatan *incrementalism*, yang didasarkan pada perubahan satu atau lebih variabel yang bersifat umum, seperti tingkat inflasi. Sedangkan analisis yang mendalam untuk mengetahui struktur, komponen dan tingkat biaya untuk setiap kegiatan belum pernah dilakukan. Padahal, studi seperti ini akan menjamin teridentifikasinya jumlah kebutuhan alokasi dana yang lebih akurat sesuai dengan kebutuhan riil dari seluruh kegiatan, baik rutin maupun pembangunan. Dari sudut pandang efektivitas, metode penentuan prioritas untuk tiap kegiatan pemerintahan di Daerah masih belum baik. Pemerintah Daerah umumnya

belum melakukan identifikasi kegiatan untuk penyusunan prioritas tetapi lebih banyak menyesuakannya dengan arahan prioritas kebijakan pemerintah Pusat. Akibat orientasi seperti ini, maka tuntutan dan kebutuhan masyarakat setempat akan cenderung terabaikan. Sejalan dengan hal ini, kebijakan ini perlu pula diimbangi dengan upaya untuk memberikan desentralisasi/otonomi yang lebih luas kepada Daerah, penerapan standar analisis belanja (SAB) dan reformasi pengelolaan keuangan Daerah dan Anggaran Daerah. Ketiga hal ini secara bersama-sama dan sinergis diharapkan mampu meningkatkan kinerja pengelolaan keuangan Daerah dan Anggaran Daerah pada khususnya dan kinerja pemerintah Daerah pada umumnya. Pada akhirnya, output yang diharapkan dari perubahan ini adalah terjadinya perbaikan dan peningkatan kualitas dan kuantitas pelayanan pemerintah kepada masyarakat, yang pada akhirnya akan mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Disahkannya UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, serta UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah akan membawa perubahan yang mendasar pada proses pengambilan keputusan/kebijakan dan manajemen pembangunan di daerah. Dengan kedua UU itu, campur tangan pusat akan berkurang sehingga beban arahan dan *statutory requirement* dari pusat pada penentuan visi daerah dan cara-cara pencapaiannya akan semakin berkurang.

Mencermati efektivitas anggaran pemerintah daerah, masih banyak kekurangan dalam metode penentuan prioritas

untuk tiap kegiatan pemerintahan di Daerah. Pemerintah Daerah umumnya belum melakukan perencanaan dengan baik dalam hal identifikasi kegiatan. Memang keselarasan dalam penyusunan prioritas dengan arahan prioritas kebijakan pemerintah Pusat sangat diperlukan, tetapi jangan sampai kebutuhan masyarakat setempat terabaikan. Lemahnya perencanaan pengeluaran tersebut akhirnya memunculkan kemungkinan pendanaan kurang atau pendanaan lebih, yang kesemuanya mempengaruhi tingkat efisiensi dan efektivitas unit-unit kerja pemerintahan Daerah. Pada umumnya, untuk unit kerja yang mengalami pendanaan kurang bermasalah dengan rendahnya kemampuan program kerjanya untuk memenuhi kebutuhan dan tuntutan publik. Sedangkan untuk unit kerja yang menikmati pendanaan lebih, masalah yang dihadapi adalah efisiensi yang rendah.

Dalam situasi seperti itu menyebabkan banyak layanan publik yang dijalankan secara tidak efisien dan kurang sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan publik, sementara dana pada Anggaran Daerah, yang pada dasarnya merupakan dana publik, habis dibelanjakan seluruhnya. Dalam jangka panjang, kondisi seperti ini cenderung memperlemah peran pemerintah Daerah sebagai stimulator, fasilitator, coordinator, dan wirausaha dalam proses pembangunan Daerah. Selain tidak efisien, peran itu juga belum dibangun berdasarkan basis tuntutan dan kebutuhan riil di lapangan.

Kajian tentang kesenjangan fiskal yang semakin lebar antara pemerintah Pusat dan Daerah adalah disebabkan oleh terjadinya penurunan penerimaan Daerah, sementara

pengeluaran Daerah relatif tetap, bahkan untuk beberapa kategori pengeluaran yang terkena langsung dampak inflasi, justru mengalami peningkatan. Dalam hal pengeluaran perlu dilakukan penerapan anggaran yang ketat atau melakukan perubahan pada prioritas pengalokasian anggaran. Jika semakin besar porsi pengeluaran rutin, maka akan semakin berkurang porsi pengeluaran pembangunan.

Belum terlihat adanya perubahan atau perbaikan pada beberapa jenis pengeluaran. Pada sub pengeluaran rutin, masih terlihat besarnya pengeluaran Daerah yang termasuk dalam kategori pengeluaran lain-lain. Sedangkan pada sub pengeluaran pembangunan, masih terlihat dominannya pengeluaran yang belum berorientasi pada kepentingan publik (Mardismo, 2008).

Dalam upaya pemberdayaan pemerintah Daerah ini, maka perspektif perubahan yang diinginkan dalam pengelolaan keuangan Daerah dan anggaran Daerah adalah sebagai berikut:

1. Pengelolaan keuangan Daerah harus bertumpu pada kepentingan publik (*public oriented*). Hal ini tidak saja terlihat pada besarnya porsi pengalokasian anggaran untuk kepentingan publik, tetapi juga terlihat pada besarnya partisipasi masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan keuangan Daerah;
2. Kejelasan tentang misi pengelolaan keuangan Daerah pada umumnya dan anggaran Daerah pada khususnya;
3. Desentralisasi pengelolaan keuangan dan kejelasan peran para partisipan yang terkait dalam pengelolaan

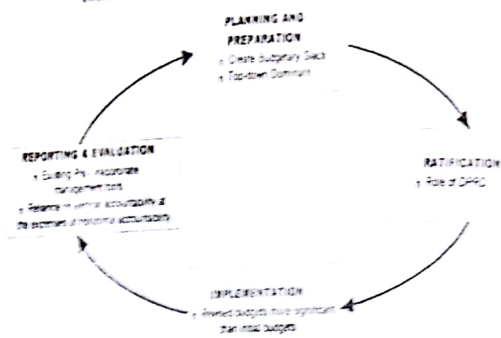
- anggaran, seperti DPRD, Kepala Daerah, Sekretaris Daerah dan perangkat Daerah lainnya;
4. Kerangka hukum dan administrasi bagi pembiayaan, investasi dan pengelolaan yang Daerah berdasarkan kaedah mekanisme pasar, *value for money*, transparan dan akuntabilitas;
  5. Kejelasan tentang kedudukan keuangan lembaga legislatif (DPRD) dan eksekutif (intansi pemerintah), baik rasio maupun dasar pertimbangannya;
  6. Ketentuan tentang bentuk dan struktur anggaran, anggaran kinerja dan anggaran multi-tahunan;
  7. Prinsip pengadaan dan pengelolaan barang Daerah yang lebih profesional;
  8. Prinsip akuntansi pemerintah Daerah, laporan keuangan, peran DPRD, dan akuntan publik dalam pengawasan, pemberian opini dan rating kinerja anggaran dan transparansi informasi anggaran kepada publik;
  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 pengembangan komitmen pemerintah Daerah terhadap penyebaran informasi, sehingga memudahkan pelaporan dan pengendalian, serta kemudahan akses informasi.

Secara sederhana, siklus Anggaran Daerah terdiri dari tahap "Perencanaan dan Persiapan", tahap "Ratifikasi", tahap "Implementasi", serta tahap "Pelaporan dan Evaluasi". Kegiatan atau program aksi daerah terlebih dahulu harus direncanakan dan disiapkan, kemudian disahkan untuk diimplementasikan kemudian diakuntansikan, dan dilaporkan dan dievaluasi.

Langkah pertama pada tahap perencanaan dan persiapan adalah mengkaji ulang hasil evaluasi atas kinerja kegiatan yang lalu dan identifikasi serta inventarisasi tuntutan dan kebutuhan masyarakat yang sedang berkembang untuk pengembangan prioritas daerah. Agar prioritas sesuai dengan preferensi daerah, maka pada tahap ini seluruh pemegang pancang harus terlibat secara aktif. Di tahap ini dibutuhkan mekanisme yang mampu menghubungkan tuntutan dan kebutuhan masyarakat, DPRD, dan eksekutif daerah.

Selanjutnya, pengambilan keputusan di DPRD tersebut harus diikuti oleh perencanaan operasional dan penganggaran program dan proyek spesifik untuk mencapai prioritas daerah secara ekonomis, efisien dan efektif. Untuk ini, berdasarkan kendala finansial dan tujuan yang ada dalam prioritas daerah, maka para manager unit kerja harus mendefinisikan program dan proyeknya secara detail, mulai dari tujuan, cara pencapaian, total biaya, dan standar kinerjanya masing-masing.

FIGURE 1. SIKLUS ANGGARAN DAN PERENCANAAN DAERAH DI INDONESIA



Sumber: Harsanto, 1999

Setelah semua program dan proyek unit kerja disiapkan, maka ia harus diperiksa oleh DPRD dalam suatu pertemuan dengan eksekutif daerah. Setelah diperiksa, rencana Anggaran Daerah ini kemudian disetujui dan disahkan oleh DPRD.

Setelah disahkan, cetak biru untuk mencapai visi daerah tersebut harus segera diimplementasikan. Dalam tahap ini, harus ada sistem dan prosedur implementasi yang memadai untuk pengumpulan pendapatan daerah dari sumber-sumber penerimaan yang sah, dan penggunaan anggaran sesuai dengan program dan proyek yang telah disepakati sebelumnya. Hal ini sedemikian karena anggaran yang sudah disahkan bukanlah "tiket" untuk menghabiskan anggaran. Tetapi Anggaran adalah alat untuk menjamin tercapainya anggaran secara ekonomis, efisien, dan efektif.

Dalam tahap implementasi ini, mungkin saja terjadi satu atau beberapa peristiwa yang sangat mempengaruhi posisi

Anggaran Daerah. Dalam situasi seperti ini, eksekutif daerah dimungkinkan untuk membuat revisi terhadap anggaran sebelumnya, sebagai cetak biru yang baru bagi kegiatan-kegiatan pemerintah daerah.

Selama tahun anggaran harus ada monitoring di semua tahap dalam siklus anggaran. Monitoring seperti itu diperlukan untuk pengendalian (*controlling*). Dalam tahap perencanaan dan persiapan misalnya, monitoring harus tetap dilakukan agar seluruh aktivitas dalam tahap tersebut selesai secara tepat waktu dan tepat jumlah. Dengan demikian, monitoring tidak hanya untuk aspek-aspek finansial tetapi juga aspek waktu dan fisik tiap aktivitas.

Anggaran Daerah sebagai rencana kerja pemerintah Daerah dalam bentuk uang (rupiah) dalam satu periode tertentu (satu tahun), selama ini memang belum mampu memainkan peranannya secara optimal. Hal ini disebabkan karena selama ini Anggaran Daerah lebih merupakan instrumen pembinaan pemerintah atasan kepada pemerintah di bawahnya, yang cenderung lebih didasarkan atas *law and orders* pemerintah di atasnya. Namun demikian, di era reformasi dewasa ini, memang telah terlihat adanya perubahan mendasar peran dan fungsi Anggaran Daerah ini. Seiring dengan pemberlakuan Undang-undang nomor 22 dan 25 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Perimbangan Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah, Anggaran Daerah nantinya diharapkan mampu memainkan perannya sebagai instrumen kebijakan dan instrumen manajemen bagi pemerintah Daerah.



Sebagai instrumen kebijakan, Anggaran Daerah menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas pemerintah Daerah. Pengembangan kapabilitas diartikan sebagai upaya untuk memperbaiki kemampuan pemerintah Daerah menjalankan fungsi dan perannya secara efisien, sedangkan peningkatan efektifitas diartikan sebagai upaya untuk menyelaraskan kapabilitasnya dengan tuntutan dan kebutuhan publik (World Bank, 1997). Dalam kaitan ini, Anggaran Daerah harus mampu secara optimal difungsikan sebagai alat untuk menentukan besar pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran di masa-masa yang akan datang, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kinerja, alat untuk memotivasi para pegawai, dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja (Jones & Pendlebury, 1996).

Dengan perubahan ini, diharapkan penentuan strategi, prioritas serta kebijakan alokasi anggaran akan lebih berorientasi pada tuntutan dan kebutuhan publik. Mekanisme perencanaan pembangunan dan juga karenanya perencanaan anggaran Daerah harus merupakan proses yang mengakar. Dengan sistem perencanaan dari bawah ini diharapkan berbagai jenis barang dan jasa publik yang disediakan pemerintah Daerah sejalan dengan preferensi dan prioritas di Daerah yang bersangkutan.

Sebagai instrumen manajemen, Anggaran Daerah diharapkan akan semakin mampu menampung aspirasi

perencanaan dari bawah yang mampu mengakomodir berbagai aspirasi dan inisiatif masyarakat. Partisipasi masyarakat dalam proses siklus anggaran akan sangat menentukan keberhasilan pemerintah Daerah dalam mendukung peran anggaran Daerah sebagai instrumen manajemen ini. Keterlibatan masyarakat dalam seluruh siklus anggaran diharapkan akan mampu mengatasi berbagai permasalahan anggaran, seperti kebocoran dan pemborosan atau penyimpangan pengalokasian anggaran yang cenderung lebih berorientasi pada kepentingan birokrasi dan bukan kepentingan masyarakat.

### C. Kepemimpinan yang Pro Kemiskinan

Akuntabilitas dan integritas merupakan nilai-nilai kepemimpinan agar semua kebijakan bisa terarah dan dapat dipertanggungjawabkan untuk kepentingan publik. Akuntabilitas dan integritas ini tidak bisa berdiri sendiri, harus bersama-sama dengan motivasi, keterampilan social, dan empati dalam membangun *pro poor government* yang berkomitmen terhadap kemiskinan, memiliki visi pro kemiskinan, dan standar moral dan etis yang tinggi.

Kebijakan anggaran yang memihak kepada orang miskin sebenarnya hanyalah salah satu dari sekian banyak kebijakan yang diperlukan untuk menanggulangi kemiskinan secara komprehensif. Mengingat kebijakan *propoor budget* merupakan kebijakan yang bersifat teknis operasional, maka

supaya pemerintah (daerah) mau menerapkan kebijakan demikian diperlukan adanya tata pemerintahan yang baik.

Salah satu jenis pemerintahan adalah dengan kepemimpinan yang transformasional. Dengan asumsi yang sama kepemimpinan transformasional dapat dianalogikan dengan pemerintahan transformasional. Dalam konteks artikel ini, bahwa pemerintahan transformasional mencakup pemerintah legislative dan pemerintahan eksekutif. Kedua jenis pemerintahan ini yang mendominasi berbagai kebijakan yang berkaitan dengan pengentasan kemiskinan. Pemerintahan transformasional adalah pemerintahan yang mampu menciptakan visi dan lingkungan yang memotivasi aparat pemerintah untuk berprestasi melampaui harapan. Dalam hal ini, para aparat pemerintah merasa mendapat kepercayaan, bangga, dan terhormat yang membuat mereka termotivasi untuk melakukan lebih dari apa yang diharapkan dari mereka. Bahkan tidak jarang melampaui apa yang mereka perkirakan dapat mereka lakukan. Kepemimpinan transformasional dapat didefinisikan sebagai kepemimpinan yang mencakup upaya perubahan organisasi (sebagai lawan kepemimpinan yang dirancang untuk mempertahankan status quo). Diyakini bahwa gaya ini akan mengarah pada kinerja superior dalam organisasi yang sedang menghadapi tuntutan pembaharuan dan perubahan.

Pemerintahan transformasional adalah pemerintahan yang mampu menciptakan visi dan lingkungan yang memotivasi aparat pemerintah untuk berprestasi melampaui harapan. Dalam hal ini, para aparat pemerintah merasa

mendapat kepercayaan, bangga, dan terhormat yang membuat mereka termotivasi untuk melakukan lebih dari apa yang diharapkan dari mereka. Bahkan tidak jarang melampaui apa yang mereka perkirakan dapat mereka lakukan. Kepemimpinan transformasional dapat didefinisikan sebagai kepemimpinan yang mencakup upaya perubahan organisasi (sebagai lawan kepemimpinan yang dirancang untuk mempertahankan status quo). Diyakini bahwa gaya ini akan mengarah pada kinerja superior dalam organisasi yang sedang menghadapi tuntutan pembaharuan dan perubahan.

Pemerintahan transformasional dapat mentransformasikan aparat pemerintahannya melalui empat cara yang disebut empat I (Bass & Avolio, 1994), yaitu:

1. *Idealized influence (charisma)*

Pemerintahan transformasional memiliki integritas perilaku atau persepsi terhadap kesesuaian antara *espoused values* dan *enacted values* (Simon, 1999). Nilai-nilai yang diungkapkan lewat kata-kata selaras dengan nilai-nilai yang diwujudkan dalam tindakan. Pemerintahan transformasional memberikan contoh dan bertindak sebagai model peran positif dalam perilaku, sikap, prestasi, maupun komitmen bagi aparat pemerintah. Ini tercermin dalam standar moral dan etis yang tinggi. Pemerintahan transformasional sangat memperhatikan aparat pegawai, menanggung risiko bersama, hanya menggunakan kekuasaannya bilamana perlu dan tidak memanfaatkannya untuk kepentingan pribadi, memberi visi dan sense of mission, serta menanamkan rasa bangga

pada aparat pegawai. Melalui pengaruh seperti itu, aparat pegawai akan menaruh respek, rasa kagum, dan percaya pada korp pemerintahan tempat bekerja, sehingga mereka berkeinginan untuk melakukan hal yang sama sebagaimana budaya dalam korp tempat bekerja yaitu pemerintahan yang transformasional. Hal ini sangat besar manfaatnya dalam hal adaptasi terhadap perubahan, terutama yang bersifat radikal dan fundamental.

#### 2. *Inspirational motivation*

Pemerintahan transformasional memotivasi dan menginspirasi aparat pegawai dengan jalan mengkomunikasikan ekspektasi tinggi dan tantangan kerja secara jelas, menggunakan berbagai simbol untuk memfokuskan usaha atau tindakan dan mengekspresikan tujuan penting dengan cara-cara sederhana. Pemerintahan transformasional juga membangkitkan semangat kerja sama tim, antusiasme dan optimisme di antara rekan kerja dan aparat pegawai

#### 3. *Intellectual stimulation*

Pemerintahan transformasional berupaya menciptakan iklim yang kondusif bagi berkembangnya inovasi dan kreativitas. Perbedaan pendapat dipandang sebagai hal yang lumrah terjadi. Pemerintahan transformasional mendorong aparat pegawai untuk memunculkan ide-ide baru dan solusi kreatif atas masalah-masalah yang dihadapi. Untuk itu bawahan sungguh-sungguh dilibatkan dan diberdayakan

dalam proses perumusan masalah dan pencarian solusi. Pada dasarnya esensi kepemimpinan transformasional adalah *sharing of power* melibatkan bawahan secara bersama-sama untuk melakukan perubahan (Handoko & Tjiptono, 1996). Melalui penerapan berbagai praktik manajerial, para pemimpin mampu memberdayakan bawahannya sehingga mereka semakin yakin dalam kemampuan diri mereka sendiri. Dengan sense of self-efficacy yang lebih kuat, para bawahan akan lebih sanggup mengerjakan dan berhasil dalam melakukan berbagai tugas yang menantang.

#### 4. *Individualized consideration*

Pemerintahan transformasional memberikan perhatian khusus pada kebutuhan setiap individu untuk berprestasi dan berkembang, dengan jalan bertindak selaku pelatih (coach) atau penasihat. Pemerintahan transformasional menghargai dan menerima perbedaan-perbedaan individual dalam hal kebutuhan dan minat, misalnya beberapa karyawan menginginkan lebih banyak dorongan semangat, sebagian mengharapkan otonomi yang lebih besar, sebagian lagi menuntut standar yang lebih tegas, dan yang lainnya menghendaki struktur tugas yang lebih luas. Dalam rangka itu, pemerintahan transformasional membuka diri dan berkomunikasi dengan aparat pegawai. Berbagai macam tugas didelegasikan sebagai cara mengembangkan bawahan. Tugas yang didelegasikan akan dipantau untuk memastikan apakah bawahan membutuhkan arahan atau dukungan tambahan dan untuk menilai kemajuan yang dicapai.

Idealnya, aparat pegawai tidak akan merasa sedang diperiksa atau diawasi.

Dimulai akhir 1960 an hingga saat ini, dalam pendekatan ini telah disadari bahwa tidak ada satupun gaya kepemimpinan yang terbaik dan berlaku universal untuk segala situasi dan lingkungan. Pendekatan kontingensi atau situasional ini menekankan bahwa gaya kepemimpinan yang digunakan tergantung pada faktor-faktor situasi, karyawan, tugas, organisasi, dan variabel lingkungan lainnya. Teori-teori situasional yang banyak diadopsi antara lain rangkaian kesatuan kepemimpinan (Tannenbaum dan Schmidt), teori kontingensi (Fred Fiedler), teori siklus kehidupan (Hersey dan Blanchard), teori LMX (leader-member exchange), path-goal theory (Robert House), model leadership-partisipasi (Victor Vroom dan Philip Yetton). Periode kontingensi juga ditandai dengan adanya beberapa pendekatan lain, yaitu pendekatan transaksional (vertical dyad linkage theory dari George Graen), pendekatan kognitif, dan pendekatan silang budaya. Selanjutnya, pada tahun 1970an dikenal pendekatan yang sangat populer yaitu pendekatan transformasional yang esensinya adalah *sharing of power* yaitu melibatkan bawahan secara bersama-sama untuk melakukan perubahan. Dengan konsep pemberdayaan (empowerment) merupakan salah satu pandangan untuk meningkatkan motivasi dan produktivitas karyawan, dalam konsep ini karyawan mendapat porsi tanggungjawab yang besar. Di sini dibutuhkan komunikasi atau saling tukar informasi dan pengetahuan antara manager dan karyawan sehingga karyawan dapat

benar-benar memahami tugasnya dan dapat memberikan kontribusi nyata bagi pencapaian prestasi organisasi dalam konteks ini adalah pemerintahan/negara.

Pentingnya aspek akuntabilitas, integritas, motivasi, empati, dan social dalam pembuatan suatu program pengentasan kemiskinan. Ada tiga jenis akuntabilitas, yaitu akuntabilitas adminratif, akuntabilitas politik, dan akuntabilitas financial. Hal ini sesuai dengan yang dinyatakan oleh Tatag Wiranto. Menurut Tatag Wiranto bahwa Akuntabilitas Finansial memiliki fokus utama pada pelaporan yang akurat dan tepat waktu tentang penggunaan dana publik, yang biasanya dilakukan melalui laporan yang telah diaudit secara profesional. Tujuan utamanya adalah untuk memastikan bahwa dana publik telah digunakan untuk tujuan-tujuan yang telah ditetapkan secara efisien dan efektif. Masalah pokoknya adalah ketepatan waktu dalam menyiapkan laporan, proses audit, serta kualitas audit. Perhatian khusus diberikan pada kinerja dan nilai uang serta penegakan sanksi untuk mengantisipasi dan mengatasi penyalahgunaan, mismanajemen, atau korupsi. Jika terdapat bantuan finansial eksternal, misalnya dari pinjaman lembaga keuangan multilateral atau melalui bantuan pembangunan oleh lembaga donor, maka standar akuntansi dan audit dari berbagai lembaga yang berwenang harus diperhatikan. Hal inilah yang kiranya dapat menjelaskan besarnya perhatian pada standar akuntansi dan audit internasional dalam menegakkan akuntabilitas finansial. Hasil dari akuntabilitas finansial yang baik akan digunakan untuk membuat

keputusan yang berkaitan dengan mobilisasi dan alokasi sumber daya serta mengevaluasi tingkat efisiensi penggunaan dana. Hasil tersebut juga dapat digunakan oleh masyarakat umum dan *stakeholders* (seperti donor) untuk menilai kinerja pemerintah berdasarkan sasaran tertentu yang telah disepakati sebelumnya. Disisi lain, budaya organisasi dalam hal ini budaya Negara yang terlibat dalam berbagai program pengentasan kemiskinan akan berpihak pada masyarakat miskin jika nilai-nilai *pro poor government* yang transformasional harus dimiliki aparat pemerintah untuk melayani kepentingan publik. Budaya yang perlu dimiliki dan ditingkatkan adalah budaya motivasi, empati, sikap social, akuntabilitas, integritas.

Mengingat kebijakan *propoor budget* merupakan kebijakan yang bersifat teknis operasional, maka supaya pemerintah (daerah) mau menerapkan kebijakan demikian diperlukan adanya beberapa pra-syarat kebijakan, antara lain sebagaiberikut.

### Pra-Syarat Kebijakan

Akuntabilitas	Integritas	Pro Poor Government
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kepentingan public</li> <li>• Tanggung jawab yang besar</li> <li>• Tanggungjawab pada semua pemangku kepentingan</li> <li>• Daya usaha yang besar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jujur</li> <li>• Transparan</li> <li>• Kode etik</li> <li>• Kemampuan tinggi</li> <li>• Daya fikir untuk kepentingan public</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Komitmen terhadap kemiskinan</li> <li>• Memiliki visi pro kemiskinan</li> <li>• Standar moral dan etis yang tinggi</li> </ul>

Akuntabilitas, integritas, motivasi, empati, dan sosial seseorang terhadap tingkat kinerja diharapkan mampu menunjukkan pengaruh dan diharapkan dapat memberikan umpan balik bagi organisasi untuk dapat menghasilkan kinerja yang berkualitas. Aspek-aspek nonkognisi ini penting untuk berhubungan dengan lingkungannya secara efektif. Aspek-aspek ini merupakan faktor penentu perusahaan dalam karier dan organisasi, termasuk dalam pembuatan keputusan, kepemimpinan, melakukan terobosan teknis dan strategis, komunikasi yang terbuka dan jujur, kerja sama dan hubungan saling mempercayai, serta mengembangkan kreativitas dan daya inovasi (Cooper dan Sawaf, 1998). Menurut Goleman (2000), yang kemudian diadaptasi lagi oleh William Bulo

(2002) bahwa Motivasi diri adalah Menggunakan hasrat kita yang paling dalam untuk menggerakkan dan menuntun kita menuju sasaran, membantu kita mengambil inisiatif dan bertindak sangat efektif dan untuk bertahan menghadapi kegagalan dan frustrasi. Empati adalah Merasakan apa yang dirasakan oleh orang lain, mampu memahami prespektif mereka, menumbuhkan saling percaya, dan menyelaraskan ide dengan berbagai macam orang. Kemampuan sosial adalah Menguasai dengan baik ketika berhubungan dengan orang lain dan dengan cermat membaca situasi dan jaringan sosial, berinteraksi dengan lancar, menggunakan keterampilan-keterampilan ini untuk mempengaruhi dan memimpin, bermusyawarah, dan menyelesaikan perselisihan, serta untuk bekerja sama dan bekerja dalam tim. Akuntabilitas adalah kemampuan dalam menyelenggarakan pelayanan public dengan rasa tanggungjawab yang besar. Integritas adalah Konsistensi antara ucapan dan tindakan, Dapat dipercaya, rasa percaya (trust), daya fikir, daya nalar yang tinggi, yang berorientasi pada kepentingan publik.

### Daftar Pustaka

Achjari, Didi. Suryaningsum, Sri. 2011. *Tata Kelola Negara dan Tata Kelola Perusahaan (Kajian Empiris Perusahaan Teknologi dan Telekomunikasi di Kawasan ASEAN)*. Prosiding Seminar Nasional UPNVY 2011.

ADB TA 4762 INO. 2008. *Proyek Perencanaan Dan Penganggaran Yang Berpihak Pada Kaum Miskin*. Kertas Kerja Hasil Review dan Evaluasi atas Program-program yang Berpihak pada Rakyat Miskin di Indonesia: Rangkuman.

Effendi, M. Irhas. 2006. *Perumusan Strategi Pembangunan Desa Model di Daerah Tertinggal (Fasilitator dan Anggota Perumus) Kabupaten Tertinggal di Indoensia Baik yang digunakan sebagai kerangka pengembangan desa model Pemberdayaan Masyarakat Berbasis Ekonomi Lokal dalam rangka Rencana Aksi Nasional Kemeneg*. Laporan penelitian Kemeneg.

Effendi, M. Irhas. 2011. *Model pemberdayaan masyarakat Kabupaten Kulon Progo DIY ADB melalui Disnakersos KB Kabupaten Sleman PDT*. Laporan penelitian Disnakersos KB Kabupaten Sleman

Effendi, M. Irhas. 2009. *PDT (Penanggungjawab merangkap Anggota) Bak digunakan sebagai Pelaksanaan Program Pengentasan Kemiskinan melalui implementasi TTG pada Kelompok Usaha Bersama (KUBE)*. Laporan penelitian Laporan penelitian Kemeneg.

Gusaptono, Hendri. 2010. *Penyebab Kemiskinan dan Karakteristik Daerah*. Proyek Penelitian.

- Gusaptono, Hendri. 2012. Arah Pengentasan Kemiskinan di DIY. Draf Artikel Publikasi. Jurnal Buletin Ekonomi, FE UPNVY.
- Mardiasmo. 2003. Kajian atas Kebijakan yang Ditempuh Daerah dalam Bidang Pengeluaran Untuk Menghadapi Krisis. Makalah Seminar UGM.
- Mardiasmo. 2003. Kerangka Strategis Untuk Implementasi Reformasi Anggaran Daerah. Makalah Seminar UGM.
- Republik Indonesia (1999), Undang-undang No. 22 Tahun 1999.
- Republik Indonesia (1999), Undang-undang No. 25 Tahun 1999.
- Shah, Anwar (1997), *Balance, Accountability, and Responsiveness: Lesson about Decentralization*, Washington, DC: World Bank.
- Sultan. 2010. Analisis Ketimpangan Pendapatan Regional di DIY - Jawa Tengah serta Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Periode (2000-2004). Proyek Penelitian.
- Sujatmika, Suryaningsum, Sri. 2005. Membangun Komunikasi Dan Budaya Organisasi Dengan Meningkatkan Kecerdasan Emosional (Penulis ke 2). Jurnal Media Mahardhika Volume 3 nomor 3 Mei 2005 ISSN: 0854-0861
- Sujatmika, Suryaningsum, Sri. 2011. Tata Kelola Negara dan Saham Level Pertama (Studi Kasus pada Industri Consumer Goods di Negara-Negara ASEAN). Prosiding Seminar
- Suryaningsum, Sri, Efendi, M Irhas, Gusaptono, R Hendry, Sultan. 2013. PUPT: Best Practice Model Dalam Pengentasan Kemiskinan. Hibah Dikti RI.
- Suryaningsum, Sri, Efendi, M Irhas, Gusaptono, R Hendry, Sultan. 2014. Pengentasan Kemiskinan Berbasis Tata Kelola Pemerintahan Yang Bagus. Prosiding Semnas & Call Paper yang diselenggarakan gabungan tiga UPNV: Yogyakarta, Jakarta, Jatim.
- Suryaningsum, Sri. 2005a. Pengaruh Pendidikan Dan Dunia Kerja Terhadap Terhadap Kecerdasan Emosional (Studi Empiris Di Bantul, Sleman, Dan Kota Jogjakarta). Jurnal Riset Daerah Bantul Volume IV, Desember 2004 ISSN: 1412-9519
- Suryaningsum, Sri. 2005b. Pengaruh Pendidikan Tinggi Akuntansi Terhadap Kecerdasan Emosional (Penulis sendiri). Jurnal EKONOM ISSN: 0853-2435, terakreditasi no: 34/ DIKTI/ Kep/ 2003 Volume IX, nomor: 1, medan maret 2005
- Suryaningsum, Sri. 2008b. The Application of Corporate Governance on Company's Performance (Penulis I).

Wimaya (jurnal Ilmiah UPN Veteran Yogyakarta NO. 41 Tahun XXV, Januari.

Suryaningsum, Sri. 2008a. Penentuan Indeks Sustainability Reporting (Pelaporan Atas Dampak Lingkungan, Sosial, Dan Ekonomik) Untuk Masing-Masing Sektor Industri (Sebagai Landasan Penelitian Sustainability Reporting Di Indonesia). Hibah insentif Fundamental DIKTI- RI

Syari'udin, Akhmad. Gusaptono, Hendri. Listya Endang Artiani. September, 2011. Efektivitas Program Pengentasan Kemiskinan (Studi Kasus Di Kabupaten Bantul, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta). Laporan Penelitian Unggulan Perguruan Tinggi. DIKTI RI.

Tatag Wiranto. Akuntabilitas dan Transparansi Dalam Pelayanan Publik. <http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=0CEEQFjAD&url=http%3A%2F%2Fwww.bappenas.go.id>

World Bank (1997), *World Development Report 1997-The State in a Changing World*, Washington, DC: World Bank.

World Bank, *Strengthening Local Government in Sub-Saharan Africa. EDI Policy Seminar Report No. 21*, Washington DC, 1989.

World Bank, *Governance and Development*, Washington, D.C., 1992.

Yohandarwati, Dkk. 2004. Laporan Akhir Studi Sistem Perlindungan Sosial Bagi Penduduk Miskin. Direktorat Kependudukan, Kesejahteraan Sosial, Dan Pemberdayaan Perempuan Bappenas.



## BAB 2

# TATA KELOLA KEUANGAN PEMERINTAHAN DAERAH DAN INDEKS PEMBANGUNAN MANUSIA<sup>1</sup>

Bab 2 ini berisi artikel hasil penelitian, ini berkaitan dengan pengelolaan keuangan pemerintahan kabupaten Sleman dengan menghitung tingkat ekonomisnya pencapaian kinerja ekonomi aktivitas-aktivitas yang dilakukan unit-unit kinerja pemerintahan kabupaten Sleman. Data yang digunakan adalah data APBD dari kantor Bappeda Sleman dengan tahun anggaran 2007 sampai dengan tahun anggaran 2011. Indeks Pembangunan Manusia merupakan salah satu indikator keberhasilan pembangunan dan cermin dari pengelolaan keuangan pemerintahan yang akuntabilitasnya tinggi.

<sup>1</sup> Bab ini disarikan dari Artikel yang merupakan bagian dari hasil Hibah PUPIT DIKTI RI 2014; ditulis oleh Sri Suryaningsum, Moch. Irhas Effendi, R. Hendry Gusaptono, Sultan. Tim penulis menghaturkan banyak terima kasih kepada DIKTI RI, LPPM UPNVY, Tri Lestari sebagai koordinator asisten peneliti yang berkontribusi menyediakan data penelitian, dan rekan-rekan sekerja UPNVY sebagai partner diskusi.

Hasil penelitian ini, dengan menggunakan metode pengukuran FEE untuk pengelolaan keuangan kabupaten Sleman secara ekonomi mendapatkan skor 4 dan hasil perhitungan ekonomis lebih dari 100%. Yang berarti anggaran tersebut telah memperhitungkan harga wajar untuk membiayai suatu aktivitas pada realisasi yang diinginkan. Hal ini juga berarti fasilitas publik yang disediakan oleh pemerintah kabupaten Sleman dapat diakses oleh publik dengan baik. Jika dikaitkan dengan IPM memang sesuai yaitu fasilitas pendidikan dan kesehatan mendapat nilai yang sangat tinggi, sementara komponen pendapatan masih sangat rendah.

IPM yang berhasil diraih pemerintah kabupaten Slemanpun jauh lebih tinggi dibandingkan rata-rata IPM nasional. Walaupun demikian hasil penelitian ini menunjukkan bahwa komponen-komponen nilai IPM yang diraih tidak merata. Dalam hal ini komponen pendapatan memiliki nilai yang rendah menunjukkan taraf hidup kemiskinan yang masih besar/tinggi. Dalam kondisi taraf hidup kemiskinan yang masih tinggi, masyarakat Sleman tetap ulet dan peduli terhadap pendidikan dan kesehatan yang difasilitasi dengan baik sesuai nilai keekonomisan yang dihitung dalam penelitian ini. Hal yang perlu dibenahi adalah meningkatkan daya saing agar komponen pendapatan menjadi seimbang dengan komponen-komponen yang lainnya (pendidikan dan kesehatan).

**Kata kunci:** pengelolaan keuangan pemerintah daerah, Indeks Pembangunan Manusia, ekonomi, anggaran, Sleman

## A. Pendahuluan

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kinerja laporan keuangan pemerintah daerah Kabupaten Sleman mengenai APBD tahun anggaran 2007 sampai dengan tahun anggaran 2011 dalam mengelola anggaran terhadap keuangan daerah secara ekonomi dan Indeks Pembangunan Manusia. Pengelolaan keuangan pemerintahan yang baik akan menciptakan suasana yang kondusif dalam meningkatkan indeks pembangunan manusia. Kabupaten Sleman merupakan salah satu kabupaten yang memiliki tingkat pengelolaan keuangan pemerintahan yang relative lebih bagus dibandingkan tingkat pengelolaan keuangan rata-rata secara nasional.

Pengelolaan anggaran daerah harus sinkron dengan kebijakan nasional. Salah satu kebijakan nasional mempunyai tujuan meningkatkan Indeks Pembangunan Nasional. Hal ini sesuai dengan peraturan menteri dalam negeri Republik Indonesia, nomor 27 tahun 2013, tentang pedoman penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah tahun anggaran 2014. Dalam pedoman tersebut diatur tentang sinkronisasi kebijakan pemerintah daerah dengan kebijakan pemerintah. Rencana Kerja Pemerintah (RKP) Tahun 2014 menetapkan bahwa tema Pembangunan Nasional adalah "Memantapkan Perekonomian Nasional untuk Peningkatan Kesejahteraan Rakyat yang Berkeadilan", dengan sasaran utama yang harus dicapai pada akhir tahun 2014 antara lain yaitu pencapaian target pertumbuhan ekonomi sebesar 6,8

sampai dengan 7,2 persen; penurunan angka pengangguran menjadi 5,0 sampai dengan 6,0 persen; penurunan angka kemiskinan menjadi 8,0 sampai dengan 10,0 persen; dan laju inflasi 4,5 persen dan bertambah atau berkurang 1,0 persen. Ada sebelas sasaran utama Prioritas Nasional dan 3 tiga Prioritas sasaran lainnya yang harus disinergikan dengan prioritas pembangunan daerah, yaitu: Reformasi birokrasi dan tata kelola; Pendidikan; Kesehatan; Penanggulangan kemiskinan; Ketahanan pangan; Infrastruktur; Iklim investasi dan iklim usaha; Energi; Lingkungan hidup dan pengelolaan bencana; Daerah tertinggal, terdepan, terluar, dan pasca konflik; Kebudayaan, ekonomi kreatif, dan inovasi teknologi; dan 3 (tiga) prioritas lainnya yaitu (1) bidang politik, hukum, dan keamanan; (2) bidang perekonomian; dan (3) bidang kesejahteraan rakyat.

Pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota harus mendukung tercapainya sasaran utama dan prioritas pembangunan nasional tersebut sesuai dengan potensi dan kondisi masing-masing daerah, mengingat keberhasilan pencapaian sasaran utama dan prioritas pembangunan nasional dimaksud sangat tergantung pada sinkronisasi kebijakan antara pemerintah provinsi dengan pemerintah dan antara pemerintah kabupaten/kota dengan pemerintah dan pemerintah provinsi yang dituangkan dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD).

Menurut Perpu Nomor 27 Tahun 2013 adanya kegiatan pemanfaatan anggaran keuangan daerah yang optimal akan meningkatkan kualitas penduduknya. Salah satu ukuran

kualitas penduduk adalah Indeks Pembangunan Manusia. Kegiatan dalam penggunaan anggaran keuangan daerah adalah belanja daerah. Belanja daerah merupakan batas keuangan yang biasa dibelanjakan oleh pemerintah daerah dan bertujuan sebesar-besarnya yang dimanfaatkan untuk kesejahteraan dan pelayanan masyarakat umum. Masyarakat menuntut pemerintah daerah untuk lebih memperhatikan kepentingannya termasuk dalam hal meningkatkan Indeks Pembangunan Manusia di wilayahnya.

Indeks Pembangunan Manusia (IPM) / Human Development Index (HDI) adalah pengukuran perbandingan dari harapan hidup, melek huruf, pendidikan dan standar hidup untuk semua negara seluruh dunia (dalam Wikipedia). IPM merupakan salah satu indikator keberhasilan pembangunan daerah. Pembangunan daerah berkaitan pula dengan keberhasilan daerah dalam mengelola operasional anggaran belanja daerahnya. Dalam hal tingkat kinerja ekonomi suatu daerah dikatakan bagus jika kinerja keuangannya adalah ekonomis. Menurut Mahmudi (2010), *Value for money* merupakan konsep pengelolaan organisasi sektor publik yang mendasarkan pada tiga elemen yaitu ekonomis, efisien, dan efektivitas. Artikel ini memfokuskan pada pengukuran nilai ekonomis, sedangkan dua pengukuran yang lainnya dipublikasikan sebagai bagian seri lanjutan penulisan ini.

Keekonomisan yaitu pemerolehan *input* dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada harga yang terendah. Ekonomi merupakan perbandingan *input* dengan *input*

*value* yang dinyatakan dalam satuan moneter. Ekonomi terkait dengan sejauh mana organisasi sektor publik dapat meminimalisir input *resources* yang digunakan yaitu dengan menghindari pengeluaran yang boros dan tidak produktif. Dalam penelitian ini akan menjawab rumusan masalah yang diajukan yaitu apakah pemerintah daerah mampu mengalokasikan sumber dayanya terhadap belanja daerah secara ekonomis? Bagaimanakah pengelolaan keuangan dan Indeks Pembangunan Masyarakat pemerintah daerah Kabupaten Sleman tahun anggaran 2008 sampai dengan tahun anggaran 2011?

Organisasi artikel ini adalah sebagaiberikut yaitu a) teori yang melandasi yaitu pengukuran kinerja ekonomi, *value for money*, dan Indeks Pembangunan Manusia; b) rancangan penelitian dan penghitungan kinerja ekonomi; d)pembahasan penelitian yang terdiri dari skor kinerja ekonomi dan indeks pembangunan masyarakat; e)simpulan dan saran

## B. Tinjauan Teori

**Pengukuran Kinerja.** Kinerja merupakan gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan atau program atas kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi, dan visi organisasi yang tertuang dalam rumusan skema strategis bahwa kinerja merupakan prestasi oleh organisasi dalam periode tertentu. Hal ini sesuai dengan Bastian, 2001: 329.

Safar (2003), mendefinisikan kinerja instansi pemerintahan sebagai suatu alat manajemen yang digunakan untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas dalam rangka memiliki keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kegiatan (program) sesuai dengan sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya dalam rangka mewujudkan visi dan misi instansi pemerintah. Safar (2003), menyatakan bahwa pengukuran kinerja menghubungkan input (biaya atau waktu) dengan hasil atau output yang dapat diidentifikasi dan dapat diukur. Namun, demikian pada akhirnya definisi-definisi tersebut dapat bermuara kepada suatu kesepakatan bahwa dengan mengukur kinerja makna proses pertanggungjawaban pengelola atas segala kegiatannya kepada *stakeholder* dapat menjadi lebih objektif. Pengukuran kinerja juga sebagai pengukuran hasil (*outcome*). Pengukuran kemajuan secara teratur menuju *outcomes* tertentu merupakan kemampuan vital dalam setiap usaha pengelolaan yang berorientasi pada konsumen yang memfokuskan pada maksimisasi manfaat dan minimisasi konsekuensi negatif bagi konsumen jasa atau program. Konsumen mungkin berupa warga masyarakat yang menerima jasa secara langsung bisa juga warga masyarakat atau perusahaan yang terkena dampak secara tidak langsung. Aspek pokok dalam pengukuran kinerja adalah:

1. Aspek keuangan merupakan perbandingan antara anggaran dengan realisasinya selama suatu periode tertentu.

2. Kepuasan pengguna berhubungan dengan pelayanan dari instansi pemerintah yang dituntut untuk memberikan pelayanan yang prima dan berkualitas.
3. Operasi bisnis internal, informasi operasi bisnis internal diperlukan untuk melakukan perbaikan efisiensi dan efektivitas operasi secara berkesinambungan serta prosedur pelayanan pada instansi pemerintah.
4. Kepuasan pegawai, sumber daya manusia yang berkualitas sangat menentukan keberhasilan program kinerja pemerintah sehingga penting sekali untuk mengelola kepuasan pegawai karena apabila pegawai pemerintah puas dengan kinerjanya maka pemerintah akan dengan mudah melakukan inovasi-inovasi. Kepuasan komunitas dan *stakeholders* yang secara langsung maupun tidak langsung berhubungan dengan instansi pemerintah.
5. Waktu untuk mengukur kinerja. Waktu menjadi salah satu aspek yang perlu di perhatikan karena sering kali informasi yang penting lambat diterima sehingga pengambilan keputusan kadang tidak relevan dan kadaluarsa. Hal ini dapat menghambat kinerja pemerintah.

**Model value for money.** Sektor publik sering dinilai sebagai sarang inefisiensi, pemborosan, sumber kebocoran dana, dan institusi yang selalu merugi. Tuntutan baru muncul agar organisasi sektor publik memperhatikan *value for money* dalam menjalankan aktivitasnya.

Menurut Mardiasmo (2002), anggaran dengan pendekatan kinerja sangat menekankan pada konsep *value for money* dalam pengawasan atas kinerja. Pendekatan ini juga mengutamakan penentuan dan prioritas tujuan serta pendekatan yang sistematis dan rasional dalam proses pengambilan keputusan.

Karakteristik anggaran berbasis kinerja:

1. Komprehensif/ komparatif
2. Terintegrasi dan lintas departemen
3. Proses pengambilan keputusan yang rasional
4. Berjangka panjang
5. Spesifikasi tujuan dan perangkingan prioritas
6. Analisis total *cost* dan benefit
7. Berorientasi input, *output* dan *outcome*, bukan sekedar input
8. Adanya pengawasan kinerja.

Menurut Mahmudi (2010), *Value for money* merupakan konsep pengelolaan organisasi sektor publik yang mendasarkan pada tiga elemen, yaitu:

- a. Ekonomi yaitu pemerolehan *input* dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada harga yang terendah. Ekonomi merupakan perbandingan input dengan *input value* yang dinyatakan dalam satuan moneter. Ekonomi terkait dengan sejauh mana organisasi sektor publik dapat meminimalisir input *resources* yang digunakan yaitu

dengan menghindari pengeluaran yang boros dan tidak produktif.

- b. Efisiensi yaitu pencapaian *output* yang maksimum dengan input tertentu atau penggunaan *input* yang terendah untuk mencapai *output* tertentu. Efisiensi merupakan perbandingan *output/input* yang dikaitkan dengan standar kinerja atau target yang telah ditetapkan.
- c. Efektivitas yaitu tingkat pencapaian hasil program dengan target yang ditetapkan. Secara sederhana efektivitas merupakan perbandingan *outcome* dengan *output*.

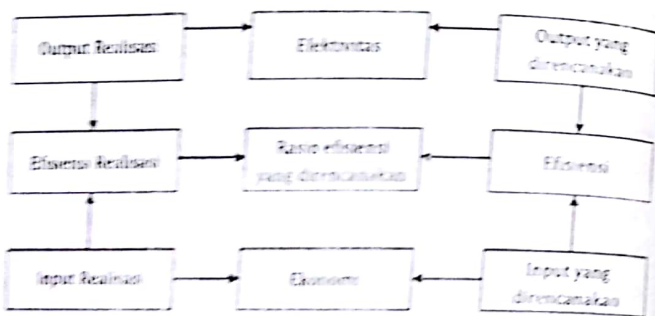
Ketiga hal tersebut merupakan elemen pokok *value for money*. Namun, beberapa pihak berpendapat bahwa tiga elemen saja belum cukup. Perlu ditambah dua elemen lain yaitu keadilan (*equity*) dan pemerataan atau kesetaraan (*equality*). Keadilan mengacu pada adanya kesempatan sosial yang sama untuk mendapatkan pelayanan publik yang berkualitas dan kesejahteraan ekonomi. Selain keadilan, perlu dilakukan distribusi secara merata (*equality*). Artinya, penggunaan uang publik hendaknya tidak hanya terkonsentrasi pada kelompok tertentu saja, melainkan dilakukan secara merata.

Secara skematis, *value for money* dapat digambarkan sebagai berikut:



**Model FEE (the Federation des Experts compatibles Europeans).** Model FEE merupakan model pengukuran kinerja yang berdasarkan pada analisis varian sebagai tergambar melalui diagram berikut:

Model FEE



Sumber: Lapsley dan Mitchell, 1996.

Menurut Mahmudi (2010), Model pengukuran ekonomi, efisiensi, dan efektivitas dengan analisis varian yaitu dengan membandingkan antara input dan output yang direncanakan dengan input dan output realisasi. Ekonomi diukur melalui ratio antara masukan rencana dengan masukan realisasi. Efisiensi diukur melalui ratio efisiensi realisasi dengan ratio efisiensi yang direncanakan. Efektivitas diukur dengan

membandingkan keluaran realisasian (aktual) dengan keluaran menurut rencana.

Input dalam anggaran dinyatakan dalam bentuk pengeluaran atau belanja yang menunjukkan batas maksimum jumlah uang yang diperkenankan untuk dikeluarkan pada setiap tingkat kegiatan yang akan dilaksanakan. Output dinyatakan dalam bentuk penerimaan atau pendapatan yang menunjukkan jumlah uang yang akan diperoleh dari estimasi hasil minimal yang secara rasional dapat dicapai, hal ini sesuai dengan Mardiasmo (2004).

**Indeks Pembangunan Manusia (IPM) / Human Development Index (HDI)** adalah pengukuran perbandingan dari harapan hidup, melek huruf, pendidikan dan standar hidup untuk semua negara seluruh dunia (dalam Wikipedia). IPM digunakan untuk mengklasifikasikan apakah sebuah negara adalah negara maju, negara berkembang atau negara terbelakang dan juga untuk mengukur pengaruh dari kebijaksanaan ekonomi terhadap kualitas hidup. Indeks ini pada 1990 dikembangkan oleh pemenang nobel India Amartya Sen dan seorang ekonom Pakistan Mahbub ul Haq, serta dibantu oleh Gustav Ranis dari Yale University dan Lord Meghnad Desai dari London School of Economics. Sejak itu indeks ini dipakai oleh Program pembangunan PBB pada laporan IPM tahunannya.

Amartya Sen menggambarkan indeks ini sebagai "pengukuran vulgar" oleh karena batasannya. Indeks ini lebih berfokus pada hal-hal yang lebih sensitif dan berguna daripada hanya sekedar pendapatan perkapita yang selama

ini digunakan. Indeks ini juga berguna sebagai jembatan bagi peneliti yang serius untuk mengetahui hal-hal yang lebih terinci dalam membuat laporan pembangunan manusianya. IPM mengukur pencapaian rata-rata sebuah negara dalam 3 dimensi dasar pembangunan manusia:

- Hidup yang sehat dan panjang umur yang diukur dengan harapan hidup saat kelahiran
- Pengetahuan yang diukur dengan angka tingkat baca tulis pada orang dewasa (bobotnya dua per tiga) dan kombinasi pendidikan dasar, menengah, atas gross enrollment ratio (bobot satu per tiga).
- Standard kehidupan yang layak diukur dengan logaritma natural dari produk domestik bruto per kapita dalam paritasi daya beli.
- Setiap tahun daftar negara menurut ipm diumumkan berdasarkan penilaian di atas.

### C. Rancangan Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penentuan evaluasi anggaran daerah berbasis kinerja dalam Pengelolaan Keuangan Pemerintah Kabupaten Sleman selama kurun waktu 5 tahun anggaran yakni tahun anggaran 2007 sampai dengan tahun anggaran 2011. Penelitian ini menggunakan metodologi deskriptif, yaitu membuat deskriptif sistematis faktual dan akurat tentang sifat-sifat objek penelitian. Penelitian deskriptif bertujuan untuk menggambarkan secara sistematis dan akurat fakta dan karakteristik mengenai

populasi atau bidang tertentu (Saifuddin, 2007). Penelitian ini merupakan penelitian yang secara rinci tentang unit kerja Kabupaten Sleman.

Metode analisis data dilakukan dengan cara analisis data kuantitatif. Analisis kuantitatif dilakukan dengan menelaah tingkat nilai keekonomisan penerapan anggaran dan sistem anggaran kinerja kabupaten Sleman.

### Definisi Operasional Variabel

**Ekonomi.** Menurut Mahmudi (2010), Ekonomi terkait dengan pengkonversian input primer berupa sumber daya keuangan (uang/kas) menjadi input sekunder berupa tenaga kerja, bahan, infrastruktur dan barang modal yang di konsumsi untuk kegiatan operasi organisasi. Ukuran ekonomi mengindikasikan alokasi biaya, yaitu mengukur biaya input (*cost of input*). Ukuran ekonomi berupa berapa anggaran yang dialokasikan. Pemanfaatan sumber daya di bawah anggaran menunjukkan adanya penghematan, sedangkan melebihi anggaran menunjukkan adanya pemborosan. Penilaian pencapaian kinerja ekonomi dapat diukur melalui rasio antara masukan rencana (input rencana) dengan masukan realisasi (input realisasi).

$$\text{Rasio Ekonomi} = \frac{\text{Input Rencana}}{\text{Input Realisasi}} \times 100\%$$

**Objek Penelitian.** Penelitian ini dilakukan pada Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman tahun anggaran 2007 sampai dengan tahun anggaran 2011.

**Jenis dan Sumber Data.** Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan jenis data sekunder. Sumber data dalam penelitian ini diambil langsung pada kantor Bappeda Kabupaten Sleman bagian keuangan dan data dari laman pemerintahan kabupaten Sleman.

**Alat Analisis.** Penelitian ini menggunakan alat analisis model FEE (*The Federation des Experts Comptable Europeens*). Proses manifestasi dalam teknik perhitungan *value for money* dalam hal ekonomi yakni skor *value for money* dihitung berdasarkan ada tidaknya perbaikan kinerja aktual dibandingkan dengan rencananya. Menurut Mahmudi (2010), Pada model pengukuran ekonomi yaitu dengan membandingkan antara *input* dan *output* yang direncanakan dengan *input* dan *output* realisasi. Ekonomi diukur melalui rasio antara masukan rencana dengan masukan realisasi.

Langkah-langkah dalam pengukuran kinerja unit kerja adalah sebagai berikut:

- 1) Langkah pertama mengukur pencapaian kinerja ekonomi dengan pendekatan FEE.

Menurut model FEE (model mengukur *value for money* berdasarkan analisis varian). Dalam pengukuran ekonomi, diukur dengan cara membandingkan *input* rencana dengan *input* realisasi. *Input* pada model ini berupa jumlah dana moneter (rupiah) yang dikeluarkan untuk membiayai suatu aktivitas. *Input* yang direncanakan tercermin dalam

anggaran yang jika disusun dengan pendekatan kinerja maka jumlah dana yang direncanakan tersebut telah dinilai kewajarannya dengan standard analisis belanja. Dengan demikian, anggaran tersebut telah memperhitungkan harga wajar untuk membiayai suatu aktivitas pada realisasi yang diinginkan.

- a) Menghitung rasio ekonomi

Angka ini di peroleh dengan membandingkan *input* rencana (anggaran belanja) dengan *input* realisasi (realisasi belanja). Sehingga rasionya makin baik tingkat keekonomisan pada tingkat kualitas input tertentu dengan standard biaya yang wajar (Mahmudi,2010).

$$\text{Rasio Ekonomi} = \frac{\text{Input Rencana}}{\text{Input Realisasi}} \times 100\%$$

- b) Membuat simpulan tentang berapa jauh pencapaian kinerja ekonomi aktivitas-aktivitas yang dilakukan unit kinerja, yakni dengan cara mentransformasikan ke dalam peningkatan sebagai berikut:

#### Pencapaian Kinerja Ekonomi

Rasio Ekonomi	Makna	Skor Ekonomi
> 100%	Ekonomis	4
85% - 100%	Cukup Ekonomis	3
65% - 84%	Kurang Ekonomis	2
< 65%	Tidak Ekonomis	1



## D. Pembahasan

### D.1. Analisis dan Perhitungan Hasil Penelitian

Undang-undang No. 17 tahun 2003 menetapkan bahwa APBD disusun berdasarkan pendekatan prestasi kerja yang akan di capai. Untuk mendukung kebijakan ini, perlu dibangun suatu sistem yang dapat menyediakan data dan informasi untuk menyusun APBD dengan pendekatan kinerja. Anggaran kinerja pada dasarnya merupakan pembangunan suatu sistem penganggaran yang dapat memadukan perencanaan kinerja dengan anggaran tahunan sehingga akan terlihat adanya keterkaitan antara dana yang tersedia dengan hasil yang diharapkan. Adapun kinerja tersebut harus mencerminkan ekonomi, efisiensi, dan efektivitas pelayanan publik yang berorientasi pada kepentingan publik (*public oriented*).

Kajian yang dilakukan adalah pada APBD tahun anggaran 2007 sampai dengan tahun anggaran 2011. Pembahasan dilakukan berdasarkan struktur anggaran berbasis kinerja berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah sebagai penyempurna Anggaran Berbasis Kinerja atas dasar pengelolaan anggaran sebelumnya yaitu Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 29 tahun 2002.

Berikut adalah hasil APBD untuk lima tahun anggaran. Struktur APBD tahun 2007 sampai tahun 2011 telah dikomparasi berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 tahun 2006 pada tabel berikut ini.

Tabel 1 Hasil APBD untuk 5 tahun anggaran Kabupaten Sleman

STRUKTUR APBD	2007	2008	2009	2010	2011
Pendapatan	94.896.446.720,00	106.758.631.343,00	128.918.153.263,00	158.530.209.690,15	203.416.683.768,00
Dana Perimbangan	615.295.000.000,00	676.230.225.359,00	724.463.105.588,00	737.807.079.540,00	737.072.791.549,00
Lain-lain Pendapatan Yang Sah	65.524.981.600,00	101.347.325.690,00	101.651.966.200,00	195.561.932.827,84	332.094.177.360,00
Jumlah Belanja	775.716.428.320,00	884.336.182.392,00	955.033.225.051,99	1.096.899.222.057,99	1.272.583.652.677,00
Belanja Tidak Langsung	554.831.040.343,22	665.822.250.989,00	738.515.507.832,57	826.537.243.022,65	1.000.432.049.436,05
Belanja Langsung	342.007.564.666,60	385.046.179.566,00	400.486.975.131,01	417.749.114.575,00	376.426.981.364,00
Jumlah Surplus/Defisit	896.838.605.009,82	1.050.868.430.555,06	1.139.002.482.963,58	1.244.286.348.597,65	1.376.859.030.800,05
Pembiayaan Daerah	121.122.176.689,82	166.532.248.163,06	183.969.257.911,59	147.387.126.539,66	104.275.378.123,05
Pembiayaan Netto	135.517.734.154,82	195.763.465.158,06	213.907.757.911,59	164.125.126.539,65	111.413.378.123,05
Daerah	14.395.557.465,00	29.231.216.995,00	29.938.500.000,00	16.738.244.928,40	7.138.000.000,00
Netto	121.122.176.689,82	166.532.248.163,06	183.969.257.911,59	147.387.126.539,66	104.275.378.123,05
SILPA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Dari gambar struktur APBD Kabupaten Sleman selama lima tahun anggaran pada sisi pendapatan menunjukkan bahwa dana perimbangan masih mendominasi penerimaan daerah dibanding dengan PAD. Hal ini mengindikasikan masih tingginya ketergantungan fiskal Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman terhadap Pemerintah Pusat selama kurun waktu 2007 sampai 2011 kendati paket otonomi daerah telah digulirkan. Pada sisi belanja kebutuhan belanja daerah terus mengalami peningkatan dari tahun ke tahun, hal ini merupakan dampak dari kewenangan otonomi daerah yaitu pemerintah daerah secara aktif dan lebih leluasa melakukan pembiayaan dalam upaya pengembangan segala bentuk aktivitas program-program pembangunan di daerah.

Dari data yang diperoleh langsung dari laman pemerintah kabupaten Sleman dan dilengkapi dengan data dari Bappeda Sleman menunjukkan bahwa Kabupaten Sleman adalah menyajikan secara transparan kinerja Kabupaten Sleman tahun anggaran 2007 sampai tahun anggaran 2011. Data-data tersebut berisi perencanaan strategis, rencana kinerja, dan sekaligus pengukuran terhadap pelaksanaan kegiatan sehingga dapat diketahui sampai seberapa jauh kualitas dan pencapaian kinerja tahun anggaran 2007 sampai tahun anggaran 2011.

Dalam penelitian ini yang dilakukan adalah mengukur ekonomi kabupaten Sleman yang merupakan bagian dari pendekatan FEE. Pada artikel lanjutan yang berkaitan dengan seri artikel penelitian ini akan diuraikan teknik yang dipakai

dalam mengukur *value for money* yang lainnya yaitu efisiensi dan efektivitas.

**Menghitung Indikator Ekonomi.** Dalam hal menghitung Skor Indikator Ekonomi tahun anggaran 2007 sampai tahun anggaran 2011 dilakukan penghitungan mean nilai pencapaian kinerja ekonomi dari pencapaian kinerja ekonomi untuk masing-masing program kegiatan dan maknanya. Berikut ini adalah tabel penghitungan rasio dan makna keekonomisan nilai pencapaian kinerja ekonomi APBD tahun anggaran 2007 sampai dengan tahun anggaran 2011.

**Tabel 2** Nilai Pencapaian Kinerja Ekonomi APBD 2007-2011 Kabupaten Sleman.

Tahun	Input Rencana (Rp)	Input Realisasi (Rp)	Rasio (%)	Skor dan Keterangan
2007	896.838.605.009,82	752.113.975.892,36	119,24	4 dan Ekonomis
2008	1.050.868.430.555,06	906.618.990.410,50	115,91	4 dan Ekonomis
2009	1.139.002.482.963,58	1.016.026.601.135,37	112,10	4 dan Ekonomis
2010	1.244.286.348.597,65	1.131.602.398.904,14	109,95	4 dan Ekonomis
2011	1.376.859.030.800,05	1.278.055.164.511,30	107,73	4 dan Ekonomis
<b>Rata-rata</b>	<b>1.141.570.979.585,23</b>	<b>1.016.883.426.170,73</b>	<b>112,98</b>	<b>4 dan Ekonomis</b>

Data diolah (2014)

Mean nilai pencapaian kinerja ekonomi adalah sebesar 112,98% dapat dikatakan bahwa rata-rata kinerja ekonomi pada Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman adalah **Ekonomis**. Dari hasil perhitungan dan tabel alat ukur kinerja di atas menunjukkan bahwa selama periode tahun anggaran 2007 sampai 2011 pada tingkat ekonomi dari masukan rencana dengan masukan aktual daerah memiliki kecenderungan **Ekonomis** dengan tingkat ekonomis lebih dari 100% karena ekonomi masukan rencana dengan masukan aktual daerah tahun anggaran 2007 sampai 2011 diperoleh rata-rata sebesar 112,98%. Hasil ini sesuai dengan penelitian Lestari (2013) di Sleman menunjukkan indikator kinerja keuangan bahwa tingkat ekonomi pengelolaan APBD ekonomis. Penelitian yang sama dilakukan oleh Susanto (2010) dan Woro (2004).

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah selanjutnya disingkat APBD adalah suatu rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU No. 17 Tahun 2003 pasal 1 butir 8 tentang Keuangan Negara). Menurut Mahsun (2007), Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan instrumen yang akan menjamin terciptanya disiplin dalam proses pengambilan keputusan terkait dengan kebijakan pendapatan maupun belanja daerah, hal ini sesuai dengan Sugianto.

Semua Penerimaan Daerah dan Pengeluaran Daerah harus dicatat dan dikelola dalam APBD. Penerimaan dan pengeluaran daerah tersebut adalah dalam rangka

pelaksanaan tugas-tugas desentralisasi. Sedangkan penerimaan dan pengeluaran yang berkaitan dengan pelaksanaan Dekonsentrasi atau Tugas Pembantuan tidak dicatat dalam APBD. 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 ditetapkan 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. Tahun anggaran APBD sama dengan tahun anggaran APBN yaitu mulai 1 Januari dan berakhir tanggal 31 Desember tahun yang bersangkutan. Sehingga pengelolaan, pengendalian, dan pengawasan keuangan daerah dapat dilaksanakan berdasarkan kerangka waktu tersebut.

APBD disusun dengan pendekatan kinerja yaitu suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau *output* dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan. Jumlah pendapatan yang dianggarkan dalam APBD merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat tercapai untuk setiap sumber pendapatan. Pendapatan dapat direalisasikan melebihi jumlah anggaran yang telah

ditetapkan. Berkaitan dengan belanja, jumlah belanja yang dianggarkan merupakan batas tertinggi untuk setiap jenis belanja. Jadi, realisasi belanja tidak boleh melebihi jumlah anggaran belanja yang telah ditetapkan.

Penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup. Setiap pejabat dilarang melakukan tindakan yang berakibat pengeluaran atas beban APBD apabila tidak tersedia atau tidak cukup anggaran untuk membiayai pengeluaran tersebut.

Dalam hal akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat dilihat dari penilaian Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah sesungguhnya merupakan hasil kerjasama yang baik antara masyarakat, DPRD, pemerintah daerah maupun satuan kerja vertikal. Akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah tahun 2011 telah dievaluasi oleh pemerintah melalui Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) sebagaimana ditetapkan dalam Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 tentang Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah dengan hasil nilai cukup baik. Oleh karena itu Pemkab Sleman berhasil mendapatkan penghargaan dari Presiden RI sebagai juara II tingkat Nasional dari 497 Kabupaten/Kota se Indonesia.

### Indeks Pembangunan Manusia (IPM)

Indikator Indeks Pembangunan Manusia Kabupaten Sleman tahun 2008 - 2010 nampak dalam angka-angka yang disajikan oleh BPS sebagaiberikut.

**Tabel 3** Indeks Pembangunan Manusia Kabupaten Sleman 2008 - 2010

No.	Uraian	2008	2009	2010
<b>Komponen IPM</b>				
1.	Angka Harapan hidup (tahun)	74,43	74,74	75,06
2.	Angka Melek huruf (%)	91,49	92,19	92,61
3.	Rata-rata Lama Sekolah (tahun)	10,10	10,18	10,30
4.	Konsumsi riil per kapita (000 Rp)	645,15	646,08	647,84
<b>Indeks IPM</b>				
1.	Kesehatan	82,38	82,90	83,43
2.	Pendidikan	83,44	84,08	84,63
3.	Pendapatan	65,90	66,11	66,52
<b>IPM</b>		<b>77,24</b>	<b>77,70</b>	<b>78,20</b>
Reduksi <i>shortfall</i>		2,29	2,05	2,21

Sumber : BPS Kabupaten Sleman

Perbandingan nilai IPM Kabupaten Sleman dengan daerah lainnya di Provinsi DIY dan Nasional tahun 2010 sebagaiberikut.

**Tabel 4** Indeks Pembangunan Masyarakat Wilayah/Daerah dan Peringkat

Wilayah/Daerah	Nilai IPM	Peringkat
Indonesia	61,7	124 (dunia)
Provinsi DI. Yogyakarta	75,77	4 (dari 33 provinsi)
Kulon Progo	74,49	95 (nasional)
Bantul	74,53	94 (nasional)
Gunung Kidul	70,45	297 (nasional)
Sleman	78,20	13 (nasional)
Yogyakarta	79,52	1 (nasional)

Sumber : BPS

Indeks Pembangunan Masyarakat yang berhasil diraih oleh kabupaten Sleman sampai dengan tahun terakhir yaitu 2010 mencapai 78.20 point, dengan nilai komponen kesehatan 83,43, komponen pendidikan sebesar 84,63 serta komponen pendapatan sebesar 66,52. Komponen pendapatan memiliki nilai yang rendah menunjukkan taraf hidup kemiskinan yang boleh jadi masih besar/tinggi. Dalam kondisi taraf hidup kemiskinan yang tinggi, masyarakat Sleman tetap memperhatikan dan peduli terhadap pendidikan dan kesehatan. Hal ini menunjukkan tingkat kesadaran memperoleh dan mengakses pendidikan yang tinggi.

Nilai IPM tersebut meningkat dibandingkan perhitungan tahun sebelumnya sebesar 77,70. IPM tersebut menempatkan Kabupaten Sleman pada peringkat 13 dari 497 kabupaten dan kota secara nasional. Penggunaan IPM tahun 2010 karena

penghitungan IPM yang diperoleh dalam penelitian ini adalah IPM tahun 2010 sebagaimana yang disajikan dalam laman pemerintah kota Sleman (data diakses bulan Februari 2014).

Ada lima misi yang dimiliki oleh Kabupaten Sleman dalam mendukung keberhasilan pencapaian kinerja ekonomi dan Indeks Pembangunan Manusia yaitu 1) meningkatkan tata kelola pemerintahan yang baik melalui peningkatan kualitas birokrasi dalam memberikan pelayanan prima bagi masyarakat; 2) meningkatkan kualitas pelayanan pendidikan dan kesehatan yang terjangkau bagi semua lapisan masyarakat; 3) meningkatkan kemandirian ekonomi, pemberdayaan ekonomi rakyat dan penanggulangan kemiskinan; 4) memantapkan pengelolaan prasarana dan sarana, sumberdaya alam dan lingkungan hidup; serta 5) meningkatkan pemberdayaan dan peran perempuan di segala bidang.

Untuk menguatkan dan meningkatkan ekonomi masyarakat yang berbasis potensi lokal, diupayakan melalui promosi peningkatan minat investasi, peningkatan kualitas sarana prasarana pasar tradisional, peningkatan akses permodalan bagi usaha industri mikro dan kecil serta perluasan jaringan pemasaran, promosi peningkatan daya tarik dan daya saing pariwisata. Berbagai upaya meningkatkan ekonomi masyarakat yang berbasis potensi lokal, telah berhasil mencapai sasaran pertumbuhan PDRB atas dasar harga konstan sektor industri pengolahan sebesar 3,44%, pertumbuhan sektor perdagangan, hotel dan restoran tercapai 6,75%, pertumbuhan sektor jasa-jasa tercapai

5,38%, serta meningkatnya investasi Non PMA/PMU sebesar 18,60%.

Hal yang sangat penting dalam hal meningkatkan ekonomi kabupaten Sleman adalah berkaitan dengan peningkatan tata kelola pemerintahan. Hal ini sesuai dengan Sujatmika & Suryaningsum (2011) berkaitan dengan tata kelola negara. Tata kelola pemerintahan yang baik untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, disasarkan untuk mewujudkan hasil evaluasi sistem pengendalian intern pemerintah kategori baik, kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik, dan perencanaan pembangunan sesuai kebutuhan masyarakat. Upaya yang dilakukan yaitu peningkatan kapasitas pemerintah daerah untuk mewujudkan manajemen pengelolaan pemerintahan yang profesional, mampu mengatasi permasalahan daerah, meningkatkan pengelolaan administrasi dan pelayanan masyarakat yang cepat, tepat dan terjangkau. Sesuai dengan laporan bupati Sleman (2012) dinyatakan bahwa upaya mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik juga dilakukan peningkatan kualitas SDM aparat melalui peningkatan kompetensi pegawai, pembinaan pegawai dengan pemberian penghargaan dan hukuman.

#### D. Simpulan dan Saran

Simpulan yang dapat ditarik dalam penelitian ini adalah kinerja keuangan pemerintah daerah Kabupaten Sleman tahun anggaran 2007 sampai dengan tahun anggaran

2011 memperoleh skor empat untuk tingkat ekonomi yang artinya menghasilkan nilai lebih dari 100% dan dikategorikan ekonomis. Yang berarti anggaran tersebut telah memperhitungkan harga wajar untuk membiayai suatu aktivitas pada realisasi yang diinginkan. Hal ini juga berarti fasilitas publik yang disediakan oleh pemerintah kabupaten Sleman dapat diakses oleh publik dengan baik. Jika dikaitkan dengan IPM memang sesuai yaitu fasilitas pendidikan dan kesehatan mendapat nilai yang sangat tinggi, sementara komponen pendapatan masih sangat rendah.

Pemerintah daerah Kabupaten Sleman memiliki nilai Indeks Pembangunan Masyarakat di atas rata-rata IPM nasional. Namun demikian komponen-komponen nilai IPM yang diraih tidak merata. Gap yang terlalu besar untuk komponen pendapatan dibanding komponen-komponen lainnya. Dalam hal ini komponen pendapatan memiliki nilai yang paling rendah. Dalam kondisi pendapatan rendah, masyarakat Sleman tetap ulet dan peduli terhadap pendidikan dan kesehatan. Hal yang perlu dibenahi adalah meningkatkan daya saing agar komponen pendapatan menjadi seimbang dengan komponen-komponen yang lainnya (pendidikan dan kesehatan).

Seri artikel lanjutan adalah berkaitan dengan penghitungan konsep *value for money* yang lainnya dan mengkaitkan dengan berbagai indeks yang lainnya, misalnya indeks kemiskinan, indeks umur harapan hidup, indeks pembangunan gender, dsb-nya.

## Daftar Pustaka

- Badan Pusat Statistik, *Statistik Indonesia 2003*, BPS, Jakarta, Juni 2004
- Badan Pusat Statistik dan World Bank Institute, *Dasar-Dasar Analisis Kemiskinan*, BPS, Jakarta, Januari 2002
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, *Peta Kemiskinan di Indonesia*, BAPPENAS, Mei 2003
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, *Kebijakan dan Strategi Pemenuhan Kebutuhan Sosial Bagi Masyarakat Miskin*, BAPPENAS, Jakarta, 2004
- , *Sustainable Social Protection Technical Assistance. Inception Report*, Bappenas, ADB and UK Department for International Development, Jakarta, 2004
- Bastian, Indra. 2006. *Sistem Perencanaan dan Penganggaran Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Salemba Empat.
- Bastian, Indra. 2001. *Akuntansi Sektor Publik di Indonesia*. Yogyakarta: BPFE UGM.
- Bupati Sleman. Pidato Bupati Sleman Tentang Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Bupati Sleman Akhir Tahun Anggaran 2011 Dalam Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sleman
- Damayanti, Theresia Woro. 2004. *Pelaksana Self Assessment System Menurut Persepsi Wajib Pajak (Studi Pada Wajib Pajak Badan di Salatiga)*. Salatiga: Jurnal Ekonomi dan Bisnis, Universitas Kristen Satya Wacana.
- Departemen dalam negeri (2000). *Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 13 tahun 2006 tentang pedoman penyusunan APBD*.
- Departemen dalam negeri (2003). *Keputusan menteri dalam negeri No. 29 tahun 2002 tentang "pedoman penyusunan pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah serta tata cara penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah, pelaksanaan tata usaha keuangan daerah dan penyusunan perhitungan anggaran pendapatan dan belanja daerah"*.
- Karundeng, Valdhe. 2012. *Ekonomi Konsentrasi Akuntansi Publik dan Perpajakan*. Manado: Universitas Negeri Manado.
- Lapsley .I., Llewellyn,S. And Mitchell,F. (1996). *Cost Management in the Public Sector*, Longman, London.
- Lestari, Tri. Suryaningsum, Sri. Negara, Hari Kusuma. 2013. *Evaluasi Anggaran Daerah Berbasis Kinerja Dalam Pengelolaan Keuangan Pemerintahan Kabupaten Sleman*. (proses submit).

- Mahmudi. 2010. *Manajemen Kinerja Sektor Publik*. Yogyakarta : UPP STIM YKPN
- Mahsun, Moh. 2006. *Pengukuran Kinerja Sektor Publik (edisi pertama)*. Yogyakarta: BPFE.
- Mahsun, Moh. 2007. *Akuntansi Sektor Publik (edisi kedua)*. Yogyakarta: BPFE
- Mardiasmo. 2002. *Akuntansi Sektor Publik*, Yogyakarta. Yogyakarta: Andi.
- Mardiasmo. 2004. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: Andi
- Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2013 Tentang *Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2014*.
- Purwanto, Agus Erwan dan Dyah Ratih Sulystiastuti. 2007. *Metode Penelitian Kuantitatif (untuk administrasi publik dan masalah-masalah sosial)*. Yogyakarta: Grava media.
- Republik Indonesia, (2003). Undang-undang Republik Indonesia Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- Safar, M. Nasir, Dkk.. 2003. *Prosinding Seminar Nasional*. Yogyakarta: Pengukuran Kinerja Pemerintah Daerah Yogyakarta UAD Press.
- Saifuddin, Azwar. 2007. *Metode Penelitian*, Yogyakarta. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sugianto. 2008. *Pajak dan Retribusi Daerah*. Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Sujatmika. Suryaningsum, Sri. 2011. *Tata Kelola Negara. Prosiding Semnas Ketahanan Ekonomi*. FE UPNVY.
- Surhayadi, Asep & Sudarno Sumarto, *The Chronic Poor, The Transient Poor and the Vulnerable in Indonesia Before and After the Crisis*, SMERU, Jakarta, Mei 2001
- Susanto, Hery. 2010. *Evaluasi Kinerja Keuangan Daerah Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat TA 3003 sampai dengan TA 2007*. Mataram: Staf Pengajar Fakultas Ekonomi IKIP Mataram.
- www. Pemkab sleman.go.id. diakses 1 Maret 2014 sd 15 Maret 2014.