

Bab 5

Administrasi Pembangunan di Indonesia

Sistem Administrasi Negara Indonesia

Sistem pemerintahan atau administrasi negara di Indonesia mengikuti aturan dasar negara, yaitu UUD atau konsultasi. Pada waktu itu RI diproklamasikan, konsultasi negara adalah UUD 1945. Dalam perjalanannya telah terjadi beberapa kali perubahan sistem politik, yang berarti juga perubahan dalam konstitusi, yaitu mulai dari UUD 1945, konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS), hingga UUD sementara 1950, dan kemudian pada tahun 1959 kembali lagi ke UUD 1945 termasuk falsafah kehidupan bangsa Indonesia, yakni Pancasila, serta pokok-pokok pikiran mengenai negara kesatuan RI.

Dalam rangka penyelenggaraan pembangunan nasional untuk mencapai tujuan pembangunan nasional ditetapkan Wawasan Nusantara yang mencakup perwujudan kepulauan nusantara sebagai satu kesatuan politik, satu kesatuan ekonomi, satu kesatuan ekonomi, satu kesatuan sosial dan budaya, dan satu kesatuan pertahanan dan keamanan. Wawasan nasional tersebut bersumber pada Pancasila dan berdasarkan UUD 1945 yang merupakan cara pandang dan sikap bangsa Indonesia mengenai diri dan lingkungannya, dengan mengutamakan persatuan dan kesatuan bangsa serta kesatuan wilayah dalam penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Struktur Organisasi Negara Republik Indonesia

Dalam sistem pemerintahan negara berdasarkan UUD 1945, kedaulatan berada di tangan rakyat, dan fungsi-fungsi negara dilaksanakan oleh lembaga-lembaga negara. Lembaga-lembaga negara dimaksud sesuai Ketetapan (Tap) MPR RI No.6/MPR/1973, jo Tap MPR No.3/MPR/1978 dapat dikelompokkan ke dalam Lembaga Tertinggi dan Lembaga Tinggi Negara.

Lembaga Tertinggi Negara, yaitu MPR merupakan penyelenggaraan negara tertinggi sebagai pemegang kedaulatan rakyat dan sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena MPR memegang kedaulatan negara, maka kekuasaannya tidak terbatas, MPR bahkan mempunyai kekuasaan untuk menetapkan UUD.

MPR bersidang sekali dalam 5 tahun, kecuali dalam keadaan istimewa, untuk:

- (1) menentukan GBHN, dan
- (2) mengangkat Presiden dan Wakil Presiden

MPR terdiri dari anggota-anggota DPR ditambah utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan. DPR dipilih melalui pemilihan umum, kecuali untuk wakil-wakil dari anggota Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) yang tidak mempergunakan hak pilihnya dalam pemilihan umum.

Lembaga-lembaga Tinggi Negara terdiri dari:

- (1) Presiden.
- (2) Dewan Perwakilan Agung.
- (3) Dewan Perwakilan Rakyat.
- (4) Badan Pemeriksa Keuangan.
- (5) Mahkamah Agung.

Presiden ialah penyelenggaraan pemerintah negara yang tertinggi di bawah MPR. Dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggung jawab ada di tangan Presiden. Sebagai penyelenggara pemerintahan negara, presiden selaku kepala pemerintahan berkewajiban melaksanakan tugas pemerintah negara untuk mencapai tujuan nasional. Tugas tersebut meliputi kekuasaan eksekutif dan legislatif, yaitu:

- (1) Menyelenggarakan kekuasaan pemerintah negara tertinggi.
- (2) Bersama-sama dengan DPR membentuk UU termasuk UU tentang APBN.
- (3) Menetapkan Peraturan Pemerintah (PP) untuk menjalankan UU sebagai mestinya.
- (4) Menetapkan PP sebagai Pengganti UU (dalam hal ikhwal kegentingan memaksa Presiden mempunyai hak tersebut).

Di samping presiden menetapkan Keputusan Presiden (Kepres), Instruksi Presiden (Inpres) dan kebijakan lainnya yang tak berbentuk peraturan perundangan, dalam rangka penyelenggara pemerintahan.

Selanjutnya, dalam menyelenggarakan pemerintahan, Presiden membentuk kabinet untuk melaksanakan tugas umum pemerintahan dan pembangunan. Penjabaran tugas pemerintah tersebut secara melembaga dituangkan dalam program kerja kabinet.

Dewan Pertimbangan Agung (DPA) adalah lembaga tinggi negara yang berfungsi sebagai badan penasehat presiden/pemerintah. DPA berkewajiban memberikan jawaban atas pertanyaan Presiden dan berhak mengajukan usul kepada pemerintah, baik diminta atau tidak.

Dewa Perwakilan Rakyat (DPR) adalah lembaga tinggi negara yang berfungsi mengawasi pemerintah. Presiden dan DPR tidak saling membawahi. Kedudukan Presiden tidak tergantung kepada DPR, dan DPR tidak dapat dibubarkan oleh Presiden. Presiden harus mendapat persetujuan DPR untuk membentuk UU, dan menetapkan APBN. DPR juga dapat mengambil prakarsa dalam pembentukan UU. DPR mengawasi tindakan-tindakan Presiden. Jika DPR dapat mengundang MPR untuk mengadakan persidangan istimewa guna meminta pertanggungjawaban kepada Presiden. Dengan demikian kedudukan DPR menurut UUD 1945 sangat kuat.

Untuk memeriksa tanggung jawab keuangan negara diadakan *Badan Pemeriksa Keuangan* (BPK), yang hasil pemeriksaannya diberitahukan UUD 1945

adalah kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh *Makamah Agung* dan sistem peradilan yang ditetapkan dengan UU.

Indonesia adalah negara kesatuan, tidak ada negara di dalam negara Indonesia. Dengan demikian, di Indonesia hanya dikenal satu lembaga penyelenggara pemerintahan, yaitu pemerintah RI. Kemudian, pemerintah daerah yang menunjukkan tingkatan kewenangan dan jenjang kelebagaannya. Hal ini karena UUD 1945 mengenali adanya pembagian atas daerah-daerah otonom di samping daerah administratif. Daerah otonom tersebut adalah daerah propinsi atau daerah disebut Daerah Tingkat I (Dati I), dan propinsi terdiri dari kabupaten/kotamadya yang disebut Daerah Tingkat II (Dati II), dan dibawahnya pemerintah desa. Kesemua itu diatur dalam UU.

Penyelenggara negara dan pembangunan dilaksanakan oleh aparatur negara, yaitu keseluruhan lembaga dan pejabat negara serta pemerintahan negara yang meliputi aparatur kenegaraan dan aparatur pemerintah. Sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, segenap aparatur pemerintah baik pusat maupun daerah diharapkan mampu secara efisien dan efektif melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya serta senantiasa mengabdikan dan setia kepada kepentingan, nilai-nilai dan cita-cita perjuangan bangsa dan negara berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Pemerintah Pusat

Dalam sistem pemerintahan negara Indonesia, Presiden adalah "mandataris" MPR dan harus menjalankan GBHN dan segala hal lainnya yang ditetapkan oleh MPR. Presiden dibantu Menteri-Menteri Negara yang memimpin departemen. Dalam perkembangannya ada Menteri-Menteri Negara yang memimpin departemen, namun ada pula yang tidak. Menteri Negara yang tidak memimpin departemen umumnya bertugas mengadakan koordinasi atas suatu bidang tertentu yang dinilai oleh Presiden penting untuk ditangani secara khusus. Selain departemen ada pula lembaga-lembaga pemerintahan bukan departemen. Sekretariat Negara sebagai suatu lembaga pusat merupakan wadah administrasi dari lembaga-lembaga pemerintah tingkat pusat yang tidak termasuk salah satu departemen.

Dalam rangka koordinasi atau pelaksanaan kegiatan-kegiatan tertentu, Presiden dapat membentuk lembaga-lembaga lain yang bersifat ekstra-struktural dan keanggotaannya terdiri dari para pejabat dari berbagai instansi. Lembaga-lembaga ekstra struktural tersebut ada yang bertanggung jawab kepada Presiden dan ada pula

kepada Menteri. Sedangkan nomenklatur yang digunakan antara lain Dewan, Badan, Tim, dan sebagainya.

Penataan organisasi departemen-departemen didasarkan pada Keppres No.44 tahun 1974 tentang pokok-pokok Organisasi Departemen dan Keppres No.45 tahun 1974 tentang susunan Organisasi Departemen yang menggantikan Keputusan Presidium Kabinet No.15 dan 75 tahun 1966 yang kemudian disempurnakan lagi dengan Keppres No.15 Tahun 1984. penataan juga dilakukan terhadap organisasi Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND), perwakilan RI diluar negeri, lembaga nonstruktural, dan Unit Pelaksana Teknis (UPT). Upaya tersebut juga mengantisipasi dan menampung tugas dan fungsi departemen yang makin berkembang, mencegah duplikasi, kekosongan, meningkatkan koordinasi dan ketetapan rentang kendali, sehingga lebih dapat mendukung pelaksanaan tugas pemerintahan umum dan pembangunan secara lebih rasional, efisien, dan efektif.

Penyelenggaraan Pemerinah di Daerah

Pemerintah di daerah dibentuk berdasarkan UD 1945 pasal 18, yang menyatakan bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan UU. Meskipun sejak awal kemerdekaan aparatur pemerintah daerah merupakan bagian dari sistem pemerintah negara, namun pelaksanaannya mengalami pasang surut sejalan dengan perkembangan politik dan sistem pemerintahan.

Para pendiri Republik Indonesia sejak awal sudah menyadari perlunya desentralisasi pemerintahan dalam rangka penyelenggaraan pemerintah yang baik dan mampu menyerap aspirasi masyarakat di wilayah negara yang amat luas ini. Sejak Proklamasi 17 Agustus 1945 telah di tetapkan berbagai UU tentang pembentukan daerah-daerah sebagai syarat yuridis yang mutlak harus ada. Umpamanya saja UU No.1 Tahun 1945, UU No.22 tahun 1948, UU No.18 tahun 1965, dan terakhir UU No.5 tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan.

UU No.5 tahun 1974 selain menentukan daerah otonomi secara hiraki, terdiri dari Dati I dan Dati II, juga menetapkan bahwa asas pemerintahan di Indonesia terdiri atas dekonsentrasi (pendelegasian tugas pelaksanaan), desentralisasi (pendelegasian kewenangan pemerintahan kepada pemerintah daerah), dan fungsi pembantuan atau *medebewind*. Urusan-urusan yang diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi pada dasarnya menjadi dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya. Dalam hal ini prakarsa sepenuhnya diserahkan kepada daerah, baik yang menyangkut penentuan kebijaksanaan, www.ginandjar.com

pelaksanaan, maupun segi-segi pembiayaannya. Demikian juga perangkat pelaksanaannya adalah perangkat daerah itu sendiri, yaitu Dinas-Dinas Daerah.

Oleh karena tidak semua urusan pemerintahan dapat diserahkan kepada daerah menurut asas desentralisasi, maka penyelenggaraan berbagai urusan pemerintahan di daerah dilaksanakan pula oleh perangkat pemerintah di daerah berdasarkan asas dekonsentrasi. Urusan-urusan yang dilimpahkan oleh pemerintah kepada pejabat-pejabatnya di daerah menurut asas dekonsentrasi ini tetap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, baik mengenai perencanaan, pelaksanaan, maupun pembiayaannya. Unsur pelaksanaannya adalah terutama instansi-instansi vertikal, yang dikoordinasikan oleh kepala daerah dalam kedudukannya sebagai perangkat pemerintah pusat, tetapi kebijaksanaan terhadap pelaksanaan urusan dekonsentrasi tersebut sepenuhnya ditentukan oleh pemerintah pusat.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah, ada beberapa prinsip yang pokok, di antaranya negara Indonesia adalah negara kesatuan, dan oleh karenanya hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah di bawahnya (pemerintah daerah) sudah tentu dalam rangka “negara kesatuan”, di mana presiden merupakan pemegang tertinggi kekuasaan pemerintahan negara. Selanjutnya, otonomi daerah itu sendiri harusnya bukan tujuan akhir karena tujuan adanya daerah otonomi adalah sama dengan tujuan negara, dan otonomi merupakan cara untuk mencapai tujuan itu. dalam rangka itu, otonomi daerah harus menguntungkan masyarakat di daerah yang bersangkutan pada faktor primordial, seperti ras, suku, agama, sedangkan penduduk daerah otonom tidak perlu di bedakan antara asli dan pendatang. Semua warga negara harus dapat hidup di seluruh wilayah tanah air tanpa ada perbedaan karena asal usul.

Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah

Sistem hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah pernah mengalami ketidakharmonisan di karenakan situasi politik dan pergeseran-pergeseran kebijaksanaan yang terjadi dari masa ke masa dalam perkembangan sejarah sistem pemerintahan Indonesia. Sejarah mencatat sistem pemerintahan nasional berganti-ganti, mulai dari sistem pemerintahan yang berdasarkan UUD 1945 ke sistem pemerintahan yang menganut falsafah liberal, kemudian kembali ke UUD 1945 tetapi di terapkan sebagai sistem demokrasi terpimpin, akhirnya kembali lagi ke sistem yang mengupayakan secara murni amanat UUD 1945. Pergeseran tersebut berpengaruh terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah, misalnya perubahan dari prinsip otonomi materil, riil, dan seluas-luasnya yang dianut

oleh UU No.22 Tahun 1948 hingga menjadi prinsip otonomi yang nyata, dinamis, dan bertanggung jawab sebagaimana dikehendaki oleh UU No.5 Tahun 1974. selanjutnya dalam PJP II, sesuai dengan amanat GBHN 1993, dimantapkan berkembangnya otonomi daerah yang nyata, dinamis, serasi, dan bertanggungjawab dengan titik berat pada Dati II.

Pada bagian depan telah diuraikan bahwa otonomi daerah pada prinsipnya adalah penataan penyelenggaraan pemerintah negara berdasarkan hirarki dan kesatuan wilayah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelaksanaan tugas pemerintahan umum dan pembangunan dalam negara kesatuan RI. Otonomi itu sendiri mengandung arti pemberian kewenangan dalam mengambil keputusan dan pengelolaan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Subtansi apa yang dikelola dalam suatu daerah otonomi dan bagaimana mengelolanya sangat ditentukan oleh sumber daya manusia, sumber daya alam, teknologi, kemampuan, teknis dan manajerial, tata nilai dan tradisi, serta kelembagaan yang mengakar dan berkembang dalam suatu daerah, yang kondisinya tidak selalu sama dengan daerah lain. Dalam kaitan ini perlu diingat, bahwa Indonesia merupakan negara kepulauan yang sangat luas, yang memiliki keragaman baik dalam aspek-aspek geografis maupun kondisi sosial, ekonomi, dan kebudayaannya. Kenyataan keanekaragaman ini tentu akan terwujud pula dalam keanekaragaman permasalahan, sehingga memerlukan pendekatan, strategi, dan kebijaksanaan penangan yang berada di antara satu daerah dan daerah lainnya. Oleh karena itu, dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah diperlukan pendekatan yang disesuaikan dengan kondisi dan permasalahan setiap daerah. Dengan demikian, sekalipun dalam konsep otonomi daerah terkandung asas-asas dan prinsip-prinsip yang sama, dalam pelaksanaannya tidak dengan sendirinya harus ada keseragaman. Hal ini berarti bahwa kebijaksanaan pemerintahan pusat untuk setiap daerah tidaklah harus semua.

Konsekuensi dari pola pikir di atas adalah sebagai berikut:

Pertama, perlunya membangun wawasan dan sikap politik yang memahami bahwa pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab harus mempertimbangkan kondisi dan tingkat perkembangan daerah yang beragam, yang terwujud dalam pengaturan kewenangan dan sikap hubungan organisasi pemerintah di daerah sebagai instrumen dalam bermasyarakat dan bernegara.

Kedua, otonomi daerah tidak boleh menyebabkan melebarnya kesenjangan antar daerah. artinya, daerah yang miskin dan tertinggal karena keterbatasan sumber

daya atau latar belakang historis menjadi makin miskin dan tertinggal, sedangkan daerah yang kaya dan telah lebih menuju menjadi makin kaya dan maju.

Ketiga, diperlukan kelengkapan informasi mengenai keadaan daerah dan kemampuan komunikasi antara pusat dan daerah serta antar daerah yang akurat, cepat, tepat, dan terbuka. Kelancaran komunikasi dan ketepatan informasi ini merupakan prasyarat bagi terselenggaranya otonomi daerah yang efektif.

Keempat, perlu dikembangkan proporsi yang tepat antara pelbagai aktivitas pemerintahan dan pembangunan, sesuai dengan tingkat perkembangan dan kondisi daerah. misalnya, pemberian bantuan pemerintah pusat kepada Dati II. Untuk Inpres Dati II kalau selama ini bantuan dilihat dari per kapita maka yang banyak menerima bantuan adalah daerah di Pulau Jawa. Sedangkan daerah di luar Pulau Jawa yang jarang penduduknya hanya mendapat bantuan yang kecil, padahal daerah di luar Pulau Jawa. Sedangkan daerah di luar Pulau Jawa jarang penduduknya hanya mendapat bantuan yang kecil, padahal daerah di luar Pulau Jawa wilayahnya lebih luas, sehingga biaya untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan menjadi lebih besar untuk menghasilkan kinerja yang sama. Oleh karena itu, kebijaksanaan alokasi dana pembangunan di luar Pulau Jawa melihat pula luas wilayah binaan, dan daerah yang mempunyai kepulauan yang berpenduduk tetap mendapatkan bantuan khusus.

Kelima, diperlukan struktur pengambilan keputusan yang tepat, cepat, terbuka, dan terjamin keabsahannya. Tanpa itu maka perbedaan yang sifatnya instrumental akan terasa sebagai perbedaan yang fundamental sehingga dapat menimbulkan kesalahpahaman dalam komunikasi politik. Dalam hubungan ini, disatu pihak daerah harus penuh inisiatif menyesuaikan diri dengan kebijaksanaan nasional; dan di lain pihak jajaran pemerintah daerah, harus senantiasa tanggap terhadap aspirasi rakyat di daerahnya.

Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah

UU Nomor 32 Tahun 1956 tentang Perimbangan Keuangan antara Negara dan Daerah-daerah yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri, disusun dengan salah satu pertimbangan yaitu “untuk melaksanakan otonomi seluas-luasnya di daerah-daerah harus ada kesanggupan keuangan yang seluas-luasnya pula”. Berdasarkan pertimbangan tersebut, ditetapkan sumber penerimaan daerah yang mencakup pajak, retribusi, dan hasil perusahaan daerah serta pendapatan negara yang diserahkan kepada daerah. khusus yang mengenai terakhir ini, disebutkan persentase tertentu dari pendapatan negara (pajak peralihan, pajak upah, dan pajak materi bahkan sudah ditetapkan minimal sebesar 75 persen dan

maksimum sebesar 90 persen, sedangkan yang lainnya ditetapkan setiap tahun melalui PP.

Pada praktiknya, hanya pajak kekayaan dan Iuran Pembangunan Daerah (Ipeda), yang kemudian diganti dengan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), yang diserahkan kepada daerah dengan sistem presentase. Dewasa ini seluruh penerimaan PBB, diserahkan kembali kepada daerah. Namun di samping bagian pemerintah daerah yang berasal dari penerimaan PBB, dialokasikan pula dana inpres. Dasar pertimbangan yang melandasi perubahan tersebut adalah seperti yang tertuang dalam UU No.5 Tahun 1974, yaitu perinsip otonomi daerah yang dipakai bukan lagi "otonomi yang riil dan seluas-seluasnya tidak lagi digunakan karena dapat menimbulkan kecendrungan pemikiran yang membahayakan keutuhan negara kesatuan dan tidak serasi dengan tujuan pemberian otonomi kepala daerah.

Kedua sumber dana tersebut merupakan bagian yang besar dari anggaran pembangunan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Pada tahun anggaran 1995-1996, dana Inpres dan PBB yang dikembalikan ke daerah merupakan lebih dari 38% anggaran pembangunan rupiah murni. Dalam APBN 1996/97 persentase itu tetap dipertahankan. Apabila ditambahkan subsidi daerah otonom dalam anggaran rutin, maka jumlah tersebut menjadi lebih besar lagi.

Dana Inpres dan dana yang bersumber dari PBB merupakan komponen-komponen anggaran pembangunan penting bagi daerah, baik Dati I, Dati II, maupun desa. Kecuali propinsi-propinsi di Jawa dan Sumatera, lebih dari seperempat APBD Dati I bersumber dari dana-dana tersebut. Namun, patut dicatat bahwa ketergantungan itu cenderung menurun. Hal ini menunjukkan kemampuan daerah untuk memperoleh Pendapatan Asli Daerah (PAD) telah meningkat.

Dengan demikian, meskipun tidak ada UU khusus yang mengatur keuangan pusat dan daerah, dalam kenyataannya pembagian tersebut telah berjalan dan diatur dengan UU karena setiap tahun dituangkan ke dalam UU APBN.

Mekanisme yang sekarang, seperti Inpres, terbukti sangat efektif dalam pemeratakan pembangunan, dengan perhatian khusus kepada kepentingan-kepentingan tertentu misalnya kawasan tertinggal dan terpencil serta rakyat miskin. Inpres ini juga efektif karena keluwesannya dan dapat disesuaikan setiap waktu sesuai dengan perkembangan, baik perkembangan kemampuan keuangan negara maupun perkembangan di suatu daerah atau antar daerah.

Untuk lebih memberikan kepercayaan kepada pemerintah daerah dalam pengelolaan dana pembangunannya masing-masing, ditunjukkan pula oleh www.ginandjar.com

adanya beberapa komponen bantuan inpres yang sebelumnya masih bersifat *specific grant* menjadi sepenuhnya *block grant*. Langkah ini dapat dilihat sebagai upaya untuk mengembangkan otonomi daerah yang makin nyata, serasi, dinamis, dan bertanggungjawab. Sejalan dengan upaya desentralisasi dan pengembangan otonomi perlu diupayakan lebih lanjut agar di mana-mana sektoral (DIP) yang dikonversi menjadi dana bantuan pembangunan daerah, terutama ke Dati II semakin banyak, dan secara berangsur-angsur menjadi dana-dana yang bersifat bantuan umum (*block grant*), atau bantuan umum sektoral (*sectoral block grant*). Penggunaanya diserahkan kepada daerah sepenuh, sesuai dengan permasalahan yang dihadapi serta potensi yang tersedia. Bantuan tersebut akan membantu daerah-daerah dengan PAD rendah untuk dapat meningkatkan tumbuhnya kegiatan ekonomi masyarakat yang pada gilirannya akan meningkatkan PAD. Pengalihan dana sektoral ke bantuan daerah harus dipandang sebagai suatu injeksi atau pemancing untuk mendorong peningkatan kegiatan ekonomi rakyat di daerah dalam upaya mewujudkan kesejahteraan rakyat yang merata antardaerah secara berkesinambungan.

Pada akhirnya, sesuai dengan makna otonomi, kemampuan keuangan pemerintah daerah merupakan indikator bagi kemandirian daerah. pemerintah daerah harus mengenali potensi dan sumber daya yang ada di daerah, disertai peluang-peluang dan kendala-kendala dalam pengembangannya. Kemampuan memanfaatkan potensi daerah sebagai sumber pembiayaan pembangunan daerah amat penting dalam mengefektifkan desentralisasi bagi kepentingan daerah dan masyarakatnya.

Demikian garis besar administrasi negara di Indonesia, baik di tingkat pusat maupun daerah. Administrasi negara di daerah merupakan komponen yang penting karena pada dasarnya semua kegiatan pembangunan berlangsung di daerah.

Manajemen Pembangunan di Indonesia

Administrasi negara adalah juga administrasi pembangunan. Pembangunan dilaksanakan oleh pemerintah berdasarkan petunjuk MPR yang dituangkan dalam GBHN. GBHN ini pelaksanaannya dirinci lebih lanjut oleh Presiden selaku kepala pemerintah negara, dituangkan dalam Repelita. Pembiayaan pelaksanaan rencana-rencana pembangunan itu setiap tahun dituangkan dalam APBN dalam bentuk UU, dan karenanya memerlukan persetujuan DPR. Setiap tahun Presiden melaporkan kepada DPR pelaksanaan pembangunan yang dijalankan oleh pemerintah, yakni setiap tanggal 16 Agustus. Pada akhir masa jabatannya Presiden

mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya kepada MPR, yang akan menilai isi pertanggungjawaban tersebut.

Di daerah, pelaksanaan pembangunan Dati I dan Dati II pada garis besarnya juga mengikuti pola demikian, di mana kepala daerah adalah juga administrator pembangunan di daerahnya. Masing-masing daerah menyusun Repelita Daerah (Repelitada)-nya baik tingkat I maupun tingkat II.

Secara lebih rinci, manajemen pembangunan di Indonesia akan diuraikan di bawah ini menurut fungsi-fungsi utamanya, yakni perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan pembangunan. Untuk memfokuskannya pembahasan manajemen pembangunan, yang dibahas disini hanya yang berkenaan dengan kegiatan pembangunan langsung oleh pemerintah. Pembahasan yang lebih luas harus meliputi pula manajemen kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh syarat termasuk BUMN.

Perencanaan Pembangunan di Indonesia

Perkembangan Perencanaan Pembangunan di Indonesia

Perencanaan pembangunan di Indonesia telah memiliki sejarah yang cukup panjang, hampir sepanjang sejarah Indonesia merdeka (Kartasmita, 1994). Sekalipun demikian, praktik perencanaan pembangunan yang sebenarnya, yaitu sebagai usaha sistematis untuk memilih alternatif yang dapat ditempuh guna mencapai tujuan yang diinginkan berdasarkan pertimbangan-pertimbangan realistis dan rasional, baru dapat dilaksanakan dalam seperempat abad terakhir ini. Banyak hal yang mempengaruhi keadaan dan “ketertinggalan” tersebut. Di samping situasi politik dan pengalaman yang terbatas dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan – hal yang wajar dialami suatu negara yang baru merdeka setelah 3,5 abad tertindas penjajahan – juga disebabkan belum berkembangnya secara mantap ilmu perencanaan dan ilmu-ilmu penunjangnya, di samping perbandingan pengalaman penerapannya di negara-negara yang tengah membangun.

Sebelum PD II Indonesia dikenal sebagai koloni Belanda yang kaya dan menduduki tempat pertama dalam ekspor komoditas seperti karet, gula, dan berbagai ekspor komoditas pertanian lainnya. Pada tahun-tahun awal kemerdekaan, perekonomian Indonesia menjadi terbengkalai karena seluruh perhatian dicurahkan pada perjuangan menegakan dan mempertahankan kemerdekaan. Meskipun demikian, upaya perencanaan telah dilakukan, diawali dengan pembentukan Panitia

www.ginandjar.com

Pemikir Siasat Ekonomi pada tahun 1974. panitia tersebut berhasil merumuskan rencana sementara yang berjudul *Dasar Pokok daripada Plan Mengatur Ekonomi Indonesia*, meliputi tahun 1948, 1949, dan 1950. pelaksanaan rencana tersebut terhambat oleh pertempuran fisik pertama dan kedua.

Setelah pengakuan kedaulatan, perekonomian mulai ditata dan diselenggarakan berdasarkan prinsip-prinsip pengelolaan ekonomi. Namun berbagai gejala politik dan tidak adanya kesinambungan dalam kebijaksanaan ekonomi karena kabinet yang jatuh bangun dalam sistem demokrasi parlementer, telah menyebabkan kondisi perekonomian tidak banyak menunjukkan kemajuan. Bahkan, perekonomian Indonesia ditandai oleh berbagai kemelut, seperti pertumbuhan ekonomi sangat rendah, inflasi sangat tinggi, defisit keuangan negara, dan defisit transaksi berjalan membesar.

Dalam keadaan demikian, pada tahun 1950-1951 telah diusahakan penyusunan rencana kesejahteraan istimewa khusus untuk bidang pertanian (pangan), diusul dengan rencana mendesak untuk pembangunan sektor industri yaitu *Rencana Urgensi untuk Perkembangan Industri 1951-1952*. Pelaksanaan rencana ini pun tidak berjalan dengan baik. Pada tahun 1952 dimulai kegiatan perencanaan yang lebih bersifat menyeluruh dengan dibentuknya sebuah Dewan Perancang Negara, dengan badan pelaksana yang dinamakan Biro Perancang Negara. Lembaga ini berhasil menyusun *Rencana Pembangunan Lima Tahun 1956-1960*. Rencana tersebut akhirnya juga tidak terlaksana dan digantikan oleh rencana baru yang disusun oleh Dewan Perang Nasional (Depernas) yang dibentuk pada tahun 1958. Lembaga ini berhasil menyusun *Rencana Pembangunan Nasional Semesta Berencana 1961-1969*. Rencana pembangunan yang meliputi jangka waktu 8 tahun ini terbagi atas rencana 3 tahun dan 5 tahun. Rencana ini pun tidak dapat dilaksanakan sepenuhnya. Setelah mengalami beberapa kali penyempurnaan, Depernas dengan Penetapan Presiden No.12 Tahun 1963 diubah menjadi Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas).

Situasi ekonomi yang memburuk terus berlanjut dan mencapai puncaknya pada masa ekonomi terpimpin di mana pemerintah campur tangan secara langsung dalam hampir seluruh aktivitas ekonomi. Keadaan tersebut terjadi dalam situasi politik yang penuh gejolak, yang mencapai puncaknya dengan pemberontakan Gerakan 30 September/Partai Komunis Indonesia (G-30-S/PKI). Dalam situasi yang demikian lahir Orde Baru yang segera menata kembali semua segi kehidupan. Dengan tekad menegakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen, dimulai upaya membangun sistem pemerintahan yang konstitusional, demokratis, dan berdasarkan hukum. Langkah awal yang dilakukan adalah

melakukan stabilitasi dan rehabilitasi untuk mempersiapkan upaya pembangunan yang berkesinambungan. Dibidang ekonomi, kebijaksanaan yang ditempuh adalah mengupayakan agar roda perekonomian berjalan kembali secara bertahap menurut prinsip-prinsip dasar ekonomi.

Setelah keadaan menjadi lebih mantap, dimulai usaha pembangunan yang terencana, berjangka lima tahun yang diawali dengan Repelita I pada tahun 1969/70. Selanjutnya, upaya pembangunan Indonesia dilandaskan pada petunjuk-petunjuk dalam GBHN pertama yang ditetapkan oleh MPR hasil pemilu tahun 1973. GBHN menetapkan falsafah, dasar-dasar dan pedoman, arah dan sasaran pembangunan dalam tahapan pembangunan jangka panjang pertama yang terdiri dari 5 Repelita. Setiap lima tahun sekali MPR bersidang dan menetapkan GBHN yang menjadi landasan bagi Repelita berikutnya. Secara bertahap pembangunan dilaksanakan makin meningkat, meluas, dan makin merata dalam kerangka Triologi Pembangunan yaitu perpaduan yang serasi untuk mewujudkan pemerataan, mendorong pertumbuhan ekonomi, dan menciptakan stabilitas nasional yang dinamis.

PJP I dititik beratkan pada bidang ekonomi. Pembangunan nasional dalam PJP I bukan saja menghasilkan pertumbuhan, tetapi juga telah menghasilkan kesejahteraan rakyat yang makin meningkat dan merata. Kebutuhan pokok rakyat telah tersedia secara meluas dengan harga yang mantap dan dalam jangkaun rakyat banyak. Upaya pemerataan pembangunan ditempuh melalui strategi delapan jalur pemerataan, antara lain, mekanisme Inpres. Pemerataan diupayakan makin menjangkau seluruh lapisan masyarakat termasuk di desa-desa yang paling terpencil sekali pun.

Hasil dan pengalaman pembangunan dalam PJP I merupakan modal dan landasan bagi pembangunan tahap berikutnya, yaitu PJP II. PJP II disusun berdasarkan GBHN 1993. GBHN 1993 mengamanatkan bahwa PJP II merupakan proses kelanjutan, peningkatan, perluasan, dan pembaharuan dari PJP I.

Dalam PJP II, bangsa Indonesia memasuki proses tinggal landas menuju terwujudnya masyarakat yang maju, adil, makmur, dan mandiri berdasarkan Pancasila. PJP II merupakan masa kebangkitan nasional kedua bagi bangsa Indonesia yang tumbuh dan berkembang dengan makin mengandalkan pada kemampuan dan kekuatan sendiri serta makin menggelornya semangat kebangsaan untuk membangun bangsa Indonesia dalam upaya mewujudkan kehidupan yang sejajar dan sederajat dengan bangsa lain yang telah maju. Tujuan PJP II adalah mewujudkan bangsa yang maju dan mandiri serta sejahtera lahir dan batin sebagai

www.ginandjar.com

landasan bagi pembangunan tahap berikutnya menuju masyarakat adil dan makmur dalam negara kesatuan RI berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Untuk mewujudkan tujuan tersebut, sasaran umum PJP II adalah terciptanya kualitas manusia dan masyarakat Indonesia yang maju dan mandiri dalam suasana tentram dan sejahtera lahir batin, dalam tata kehidupan bangsa dan negara yang berdasarkan Pancasila, dalam suasana kehidupan bangsa Indonesia yang serba berkesinambungan dan selaras dalam hubungan antara sesama manusia, manusia dengan masyarakat, manusia dengan alam dan lingkungannya, manusia dengan Tuhan Yang Maha Esa. Untuk mencapai sasaran tersebut, titik berat PJP II diletakan pada bidang ekonomi, yang merupakan penggerak utama pembangunan, seiring dengan kualitas sumber daya manusia dan didorong untuk saling memperkuat, saling terkait dan terpadu dengan pembangunan bidang-bidang lainnya, yang dilaksanakan seirama, selaras, dan serasi dengan keberhasilan pembangunan bidang ekonomi dalam rangka mencapai tujuan dan sasaran pembangunan nasional.

Sistem Perencanaan Pembangunan di Indonesia

Perencanaan Menurut Jangkaun Jangka Waktu

Perencanaan menurut jangka waktu biasanya dikenal sebagai perencanaan jangka panjang, jangka menengah, atau jangka pendek. Ada pula yang membaginya dengan jangka panjang dan jangka pendek saja.

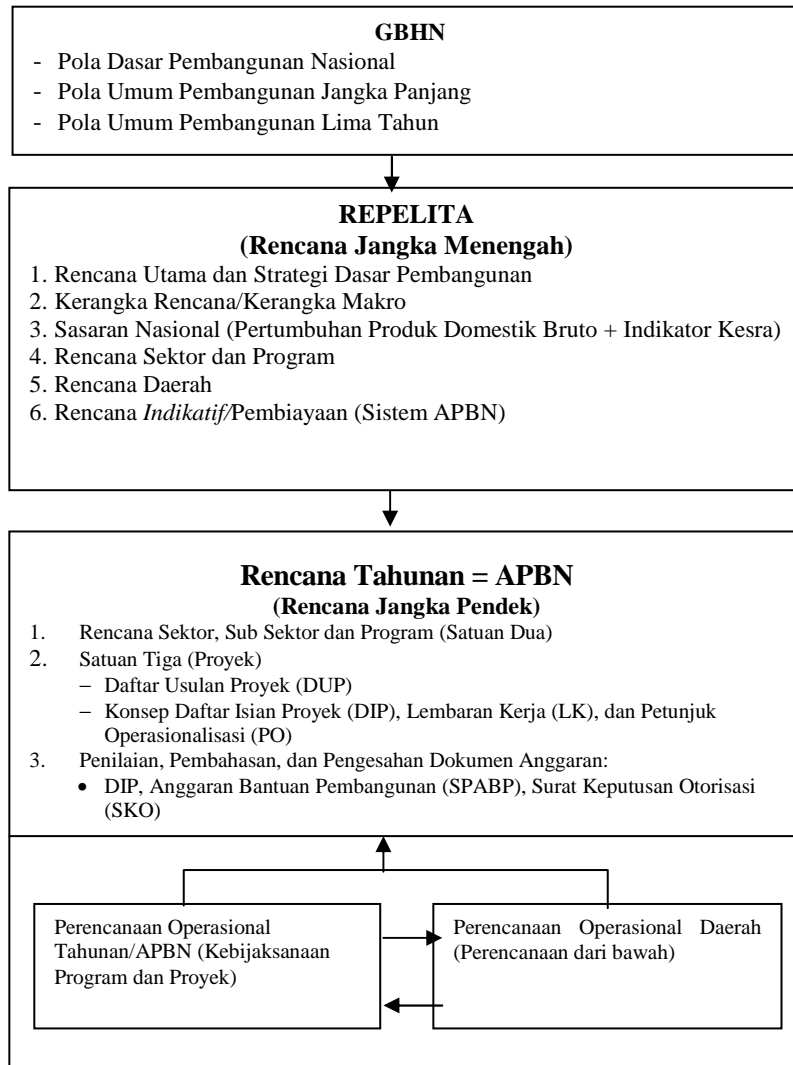
Secara umum dan mendasar tidak pernah ada ketentuan yang berlaku tentang panjang jangka waktu perencanaan. Disuatu negara, perencanaan mungkin saja disebut perencanaan jangka panjang meskipun untuk jangka waktu 5 tahun, yang dinegara lain dikelompokan sebagai perencanaan jangka menengah. Bahkan, dinegara-negara tertentu mungkin saja tidak ada dokumen yang disebut sebagai rencana pembangunan. Tetapi negara itu, seperti negara-negara lainnya, mempunyai dokumen yang serta dengan dokumen anggaran pendapatan dan belanja yang sedikit banyak menggambarkan arah dan kegiatan pemerintah dan negara yang bersangkutan.

Di Indonesia rencana menurut jangka waktu perencanaan dikelompokan dalam: (1) rencana jangka panjang dengan jangka waktu 25 tahun; (2) rencana jangka menengah atau sedang dengan waktu 5 tahun; dan (3) rencana jangka pendek yaitu rencana tahunan. Di Indonesia rencana jangka panjang disebut rencana Pembangunan Jangka Panjang yang disusun dalam GBHN. Indonesia telah menyelesaikan PJP I dan sejak tahun anggaran 1994/95 telah memasuki PJP II yang disusun berdasarkan GBHN 1993. GBHN 1993 memuat

dasar filosofi, arah, dan tujuan pembangunan Indonesia dalam PJP II yang meliputi jangka waktu 25 tahun ke depan sampai tahun 2018, yang terdiri dari rangkaian pembangunan jangka menengah 5 tahun. PJP II diawali dengan Repelita keenam, yang merupakan rencana jangka menengah pertama dalam rencana jangka panjang kedua. Dalam rencana tersebut digambarkan upaya pencapaian melalui atau dalam berbagai kebijaksanaan dan kegiatan pemerintah yang didukung oleh APBN yang berlaku untuk satu tahun anggaran APBN beserta nota keuangan dan kelengkapan lainnya yang merupakan rencana tahunan, sebagai bagian dari penjabaran rencana jangka menengah tahunan, sebagai bagian dari penjabaran rencana jangka menengah dan rencana jangka panjang.

dilihat pada Gambar 1. Gambar 1 menunjukkan perbedaan isi dan tingkat kedalaman/perincian dari masing-masing rencana. Bersamaan dengan itu digambarkan pula bahwa antara masing-masing tingkat rencana harus terdapat “alur” dan “benang merah” yang jelas. Semakin pendek jangka waktu rencana, semakin rinci isi rencana tersebut. Semakin tepat pula perkiraan-perkiraan tujuan, sasaran, cara atau jalan untuk mencapai tujuan/sasaran, serta kemampuan dan kekuatan sumber daya yang tersedia dan akan digunakan untuk melaksanakan cara atau jalan yang akan dipilih untuk mencapai tujuan/sasaran tersebut.

Kaitan antara ketiga rencana tersebut serta gambaran isi pokok dari masing-masing rencana dapat



Gambar 1
SISTEM PERENCANAAN PEM...

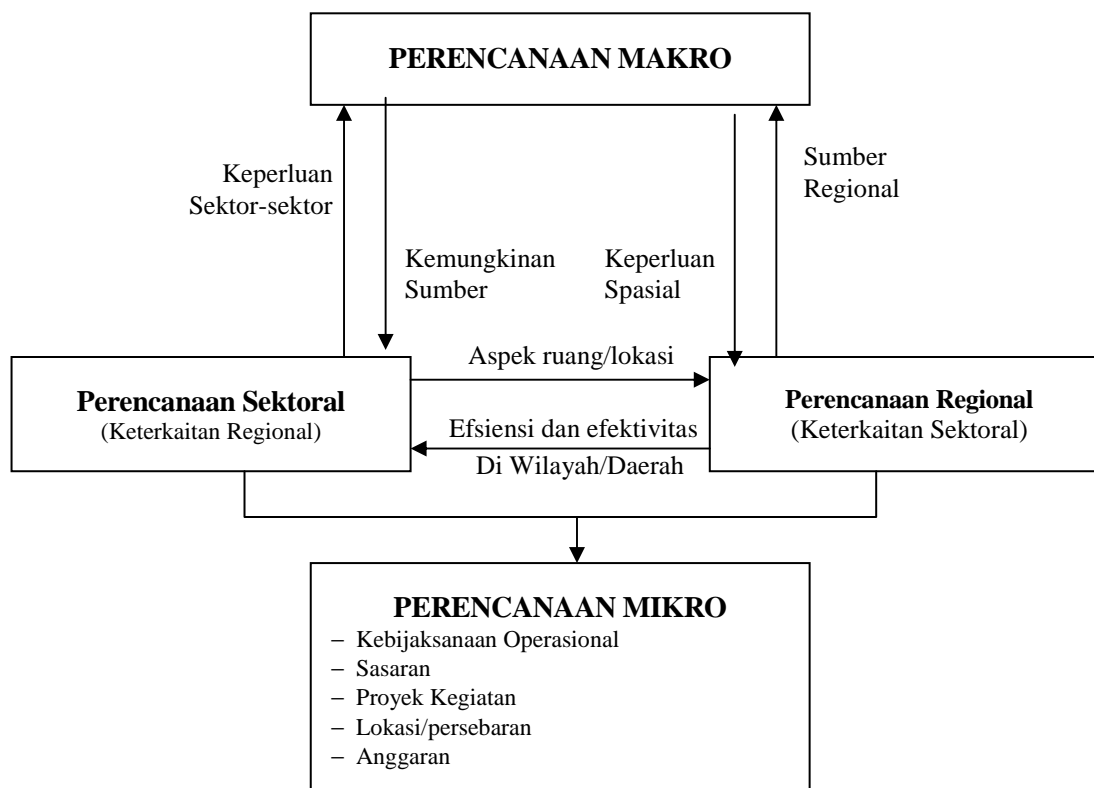
Perencanaan Menurut Dimensi Pendekatan dan Koordinasi

Pengelompokan lain perencanaan pembangunan adalah berdasarkan dimensi pendekatan dan koordinasi, yang meliputi (1) perencanaan makro, (2) perencanaan sektoral, (3) perencanaan regional, dan (4) perencanaan mikro.

Perencanaan pembangunan makro adalah perencanaan pembangunan nasional dalam skala mikro atau menyeluruh. Dalam perencanaan makro ini ditelaah beberapa pesat pertumbuhan ekonomi dapat dan akan

direncanakan, beberapa besar tabungan masyarakat dan pemerintah akan tumbuh, bagaimana proyeksinya, dan hal-hal lainnya secara makro dan menyeluruh. Telaah ini dilakukan untuk menentukan tujuan dan sasaran yang mungkin dicapai dalam jangka waktu dan rencana, dengan memperhitungkan berbagai variasi ekonomi makro. Perencanaan makro ini dilakukan dengan melihat dan memperhitungkan secara cermat keterkaitannya dengan perencanaan sektoral dan regional. Keterkaitan antara perencanaan makro, sektoral, regional, dan mikro dapat dilihat dalam Gambar 2.

Gambar 2
Koordinasi Perencanaan



Di antara keempat perencanaan menurut dimensi pendekatan di atas, perencanaan sektoral mungkin paling dikenal. Sektor adalah kelompok program yang bias dihimpun sebagai suatu keluarga, yang merupakan wadah dari kegiatan-kegiatan yang menunjang pencapaian suatu kelompok tujuan atau sasaran tertentu. Pendekatan perencanaan sector adalah kegiatan atau kelompok kegiatan, misalnya kegiatan dibidang pendidikan dan pelatihan dihimpun dalam program pendidikan dan pelatihan, yang merupakan unsur dari sektor aparatur negara dan pengawasan. Perencanaan kegiatan seperti itu dilokasi dan instansi mana pun dilakukan dengan

pendekatan sektor karena berada dalam kelompok kegiatan yang sama. Meskipun kegiatan ini menentukan kegiatan apa, oleh instansi mana, dilokasi mana, factor lokasi pada dasarnya dipandang sebagai tempat atau lokasi kegiatan saja. Pendekatan ini berada dengan pendekatan perencanaan lainnya yang terutama bertumpu pada lokasi kegiatan, yang akan dijelaskan berikut.

Perencanaan dengan dimensi pendekatan regional menitikberatkan pada aspek di mana kegiatan dilakukan. Pemerintah daerah mempunyai kepentingan yang berbeda dengan instansi-instansi di pusat dalam melihat aspek ruang di suatu daerah. Departemen/lembaga pusat dengan

visi atau kepentinganyang bertitik berat sektoral melihat “lokasi untuk kegiatan” sedangkan pemerintah daerah dengan titik berat pendekatan pembangunan regional (wilayah/daerah) melihat “kegiatan untuk lokasi”. Kedua pola pikir itu bias saja menghasilkan hal yang sama, namun sangat mungkin menghasilkan usulan yang berbeda. Pemerintah daerah dalam merencanakan pembangunan daerah mengupayakan pendayagunaan ruang di daerahnya, mengisinya dengan berbagai kegiatan (jadi sektoral) sedemikian rupa sehingga menghasilkan alternatif pembangunan yang terbaik bagi daerah tersebut. Pilih daerah terhadap alternatif yang tersedia dapat menghasilkan pertumbuhan yang tidak optimal dari sudut pandang sektor yang melihat kepentingan nasional secara sektoral. Sebagaimana tercermin dalam Gambar 2, berbagai pendekatan itu perlu dipadukan dalam perencanaan pembangunan nasional, yang terdiri dari pembangunan sektor-sektor di berbagai daerah, dan pembangunan daerah/wilayah yang bertumpu pada sektor-sektor.

Perencanaan mikro adalah perencanaan skala rinci dalam perencanaan tahunan, yang merupakan penjabaran rencana-rencana baik makro sektoral, maupun regional ke dalam susunan proyek-proyek dan kegiatan-kegiatan dengan berbagai dokumen perencanaan dan penganggarannya. Secara operasional perencanaan mikro ini antara lain tergambar dalam Daftar Isian Proyek (DIP), Petunjuk Operasional (PO), dan rancangan kegiatan. Perencanaan ini merupakan unsure yang sangat penting, karena pada dasarnya pencapaian tujuan dan sasaran pembangunan, baik untuk PJP II maupun yang tertulis dalam Repelita VI. Seluruhnya diandalkan pada implementasi dari rencana-rencana di tingkat mikro. Efektivitas dan efisiensi yang menjadi masalah nasional sehari-hari dapat diselusuri penanganannya dalam perencanaan dan pelaksanaan rencana di tingkat mikro. Rencana di tingkat mikro atau proyek ini, seperti dikatakan Rondinelli (1993), memainkan peran dalam politik ekonomi di negara berkembang.

Perencanaan Menurut Proses/Hiraki Penyusunan

Dilihat dari prosesnya dikenal: (1) perencanaan dari bawah ke atas (*bottom-up planning*); dan (2) perencanaan dari atas ke bawah (*topdown planning*).

Perencanaan dari bawah ke atas dianggap sebagai pendekatan perencanaan pada kebutuhan nyata. Pandangan ini timbul karena perencanaan dari bawah ke atas ini dimulai proses dengan mengenali kebutuhan di tingkat masyarakat yang secara langsung terkait dengan pelaksanaan dan mendapat dampak dari kegiatan pembangunan yang direncanakan. Anggapan bahwa mereka yang memperoleh pengaruh atau dampak langsung

pembangunan seyogyannya terlibat langsung sejak tahap perencanaan, menjadi dasar pembenaran pendekatan perencanaan dari bawah ke atas ini.

Perencanaan dari atas ke bawah adalah pendekatan perencanaan yang menerapkan cara penjabaran rencana induk ke dalam rencana rinci. Rencana rinci yang berada “bawah” adalah penjabaran rencana induk yang berada di “atas”. Pendekatan perencanaan sektoral acap seringkali ditunjuk sebagai pendekatan perencanaan dari atas ke bawah, karena target yang ditentukan secara nasional dijabarkan ke dalam rencana kegiatan di berbagai daerah seluruh Indonesia yang mengacu kepada pencapaian target nasional tersebut. Pada tahap awal pembangunan, pendekatan perencanaan ini lebih dominan, terutama karena masih serba terbatasnya sumber daya pembangunan yang tersedia.

Di dalam praktiknya tidak terdapat lagi penerapan penuh pendekatan dari atas ke bawah. Beberapa pertimbangan, misalnya ketersediaan tabungan pemerintah sebagai sumber pembiayaan pembangunan dan kepentingan sektoral nasional, masih menuntut penerapan pendekatan dari atas ke bawah. Namun, kini pendekatan tersebut tidak lagi sepenuhnya dijalankan karena proses perencanaan rinci menuntut peran serta masyarakat. Karenanya di upayakan untuk memadukan pendekatan perencanaan dari atas ke bawah dengan perencanaan dari bawah ke atas. Secara operasional pendekatan perencanaan tersebut ditempuh melalui mekanisme yang disebut Pedoman Penyusunan Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan di Daerah (P5D) dengan memanfaatkan forum-forum Musyawarah Pembangunan (Rakorbang) Dati II, Rakorbang Dati I sepulau/kawasan, dan puncaknya terjadi pada Konsultasi Nasional Pembangunan (Konasbang). Di setiap tingkat diupayakan untuk mengadakan koordinasi perencanaan sektoral dan regional. Usulan atau masalah yang lintas wilayah atau lintas sektoral yang tidak dapat diselesaikan di suatu tingkat dibawah ke tingkat diatasnya. Proses berjenjang ini diharapkan dapat mempertajam analisis di berbagai tingkat forum konsultasi perencanaan pembangunan tersebut. Dengan demikian, perencanaan dari “atas ke bawah” yang memberikan gambaran tentang perkiraan-perkiraan dan kemungkinan yang ada diinformasikan secara berjenjang, sehingga proses perencanaan dari “bawah ke atas” diharapkan sejalan dengan yang ditunjukkan dari “atas ke bawah”.

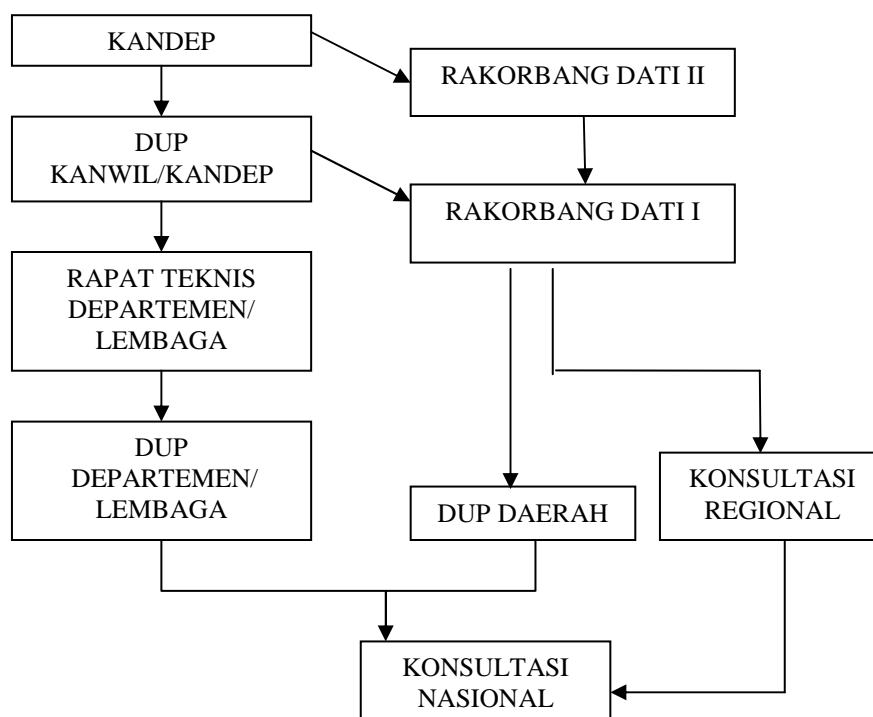
Dalam Gambar 3 ditunjukkan bagaimana mekanisme yang menerapkan perencanaan dengan pendekatan dari bawah ke atas. Pemrosesan usulan kegiatan atau proyek dari instansi sektoral yaitu kantor Departemen/lembaga di Dati I dikonsultasikan dalam forum konsultasi pembangunan sehingga diharapkan visi

atau kepentingan daerah sudah terwakili dalam usulan tersebut.

Sejak tahun 1996, upaya-upaya untuk mengakomodasikan kebutuhan dunia usaha telah diefektifkan dalam rapat koordinasi penanaman modal di

Dati I (RKPPMD I). Dengan demikian, forum Rakorbang Dati I menjadi ajang pertemuan pembahasan antara kebutuhan masyarakat, dunia usaha, dan perencanaan sektoral.

Gambar 3
KEGIATAN PERENCANAAN TAHUNAN



Pembiayaan Pembangunan

Pencapaian tujuan dan sasaran pembangunan pada dasarnya dilakukan melalui dua cara dengan berbagai variasinya. Cara *pertama* adalah kebijaksanaan (*policy*). Kebijaksanaan pemerintah dirancang untuk mendorong masyarakat dan dunia usaha/swasta untuk melakukan kegiatan pembangunan. Cara *kedua* melalui investasi pemerintah sendiri. Investasi yang dilakukan langsung oleh pemerintah ditujukan untuk secara langsung ataupun tidak langsung meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan rakyat. Investasi ini harus dilihat sebagai pelengkap investasi yang dilakukan masyarakat. GBHN 1993 menyatakan bahwa masyarakat adalah pelaku utama pembangunan.

Pembiayaan Pembangunan Pemerintah Pusat: APBN

Menurut pasal 23 ayat (1) UUD 1945, sumber utama pembiayaan pembangunan pemerintah adalah dana yang dialokasikan dan dianggarkan melalui APBN, yang ditetapkan tiap-tiap tahun dengan UU.

Sesuai dengan amanat GBHN 1993, penyusunan dan pelaksanaan diarahkan untuk mewujudkan prinsip kemandirian dalam pembiayaan pembangunan. Keberhasilan pengelolaan anggaran berimbang yang dinamis ditentukan oleh keberhasilan dalam menggali dan mengerahkan secara optimal berbagai potensi penerimaan negara serta alokasi anggaran yang efisien, terarah, dan terkendali. Anggaran berimbang dan dinamis ini diterapkan untuk menetapkan stabilitas ekonomi dan sekaligus menjamin kesinambungan pembangunan nasional.

Secara ringkas APBN disarikan dalam sebuah table yang disebut *T-Account* (lihat Tabel I). Dalam Tabel 1 dapat dilihat dua kelompok kolom. Kolom pertama, di sebelah kiri, adalah sisi penerimaan, sedangkan kolom kedua, di sebelah kanan, adalah sisi pengeluaran.

Tabel 1
RAPBN 1997/98

Penerimaan		Pengeluaran	
<i>Uraian</i>	<i>Rp. milyar</i>	<i>Uraian</i>	<i>Rp. Milyar</i>
A. Penerimaan Dalam Negeri	88.060,7	A. Pengeluaran Rutin	62.185,8
<i>I.. Penerimaan minyak bumi dan gas alam (migas)</i>	14.871,1	<i>I. Belanja Pegawai</i>	21.192,0
1. Minyak bumi	10.688,2	1. Gaji/pensiun	17.048,4
2. Gas alam	4.182,9	2. Tunjangan beras	1.309,5
		3. Uang makan/lauk pauk	1.233,7
		4. Lain2 belanja Pegawai, DN	1.009,9
		5. Belanja pegawai LN	590,5
<i>II. Penerimaan di luar migas</i>	73.189,6	<i>II. Belanja barang</i>	8.895,2
1. Pajak penghasilan	29.117,7	1. Belanja barang DN	8.478,0
2. Pajak pertambahan nilai	24.601,4	2. Belanja barang LN	417,2
3. Bea masuk	3.321,7		
4. Cukai	4.436,3	<i>III. Subsidi daerah otonom</i>	11.535,8
5. Pajak Ekspor	100,0	1. Belanja pegawai	10.967,8
6. Pajak bumi dan bangunan	2.505,0	2. Belanja nonpegawai	568,0
7. Pajak lainnya	632,5		
8. Penerimaan bukan pajak	8.225,8	<i>IV. Bunga dan cicilan hutang</i>	19.570,9
9. Laba bersih minyak	249,2	1. Hutang dalam negeri	334,2
		2. Hutang luar negeri	19.236,7
		<i>V. Pengeluaran rutin lainnya</i>	964,9
		1. Subsidi BBM	-
		2. Lain-lain	964,9
B. Penerimaan Pembangunan	13.026,0	B. Pengeluaran Pembangunan	38.927,9
<i>I. Bantuan program</i>	-	<i>I. Pembiayaan rupiah</i>	25.901,9
<i>II. Bantuan proyek</i>	13.026,0	<i>II. Bantuan proyek</i>	13.026,0
Jumlah	101.086,7	Jumlah	107.086,7

Sumber: Nota Keuangan dan RAPBN Tahun Anggaran 1997/98

Penerimaan

Penerimaan terdiri dari dua jenis yaitu penerimaan dalam negeri dan penerimaan pembangunan. Penerimaan dalam negeri adalah penerimaan pemerintah yang bersumber dari seluruh sumber penerimaan di dalam negeri, sedangkan penerimaan pembangunan adalah penerimaan yang bersumber dari hibah atau pinjaman luar negeri.

Dalam Tabel 1, penerimaan dalam negeri terdiri dari penerimaan minyak bumi dan gas alam (migas) dan penerimaan di luar migas. Penerimaan migas meliputi penerimaan dari minyak bumi dan dari gas alam.

Penerimaan di luar migas adalah penerimaan dalam negeri yang berasal dari pajak (termasuk bea dan cukai) dan penerimaan bukan pajak. Selain penerimaan dari berbagai sumber pajak dan bukan pajak terdapat pula penerimaan yang berasal dari Laba Bersih Minyak (LBM). LBM ini adalah nilai kebalikan dari subsidi, yaitu selisih harga penjualan minyak bumi di dalam negeri dengan biaya produksi minyak tersebut. Karena harga jual minyak diatas biaya produksi, maka diperoleh LBM yang menjadi sumber penerimaan dalam negeri. Apabila yang terjadi sebaliknya, maka tidak ada nilai LBM pada sisi penerimaan tetapi muncul nilai subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM) pada sisi pengeluaran. Penerimaan ini

dibedakan dari penerimaan migas yang berasal dari pajak yang dibebankan terhadap komoditi migas.

Sebagaimana diamanatkan oleh GBHN, dana yang diperlukan untuk pembiayaan pembangunan terutama digali dari sumber daya dalam negeri, meskipun sumber dana luar negeri masih diperlukan sebagai pelengkap. Untuk itu, memasuki PJP II sector perpajakan diupayakan menjadi tulang punggung pembiayaan pembangunan nasional.

Upaya penyempurnaan kebijaksanaan di bidang perpajakan diarahkan pada intensifikasi pemungutan dan ekstensifikasi jumlah wajib pajak. Intensifikasi pemungutan pajak dilakukan melalui pengelolaan potensi pajak yang telah dapat dibina dengan berkesinambungan, serta upaya peningkatan kepatuhan wajib pajak. Sedangkan ekstensifikasi jumlah wajib pajak dilakukan dengan upaya meningkatkan jumlah wajib pajak yang selama ini belum dapat dijangkau.

PBB misalnya, setelah tahun 1986, setelah melalui penyempurnaan kebijaksanaan dari Ipeda menjadi PBB tahun 1986, sangat menunjang peningkatan penerimaan pemerintah dari sector perpajakan. Hal ini sekaligus menunjukkan semakin besarnya partisipasi masyarakat dalam menunjang pembangunan di daerah pada khususnya, dan pembangunan nasional pada umumnya. Berdasarkan PP Nomor 47 Tahun 1985, pembagian penerimaan PBB adalah 10% untuk pemerintah pusat, sisanya 16,2% untuk pemerintah Dati I 64,8% untuk Dati II, dan 9% untuk upah pungut. Mulai Repelita VI bagian penerimaan pemerintah pusat sebesar 10% dibagikan kembali kepada seluruh Dati II. Dengan demikian besarnya penerimaan daerah secara rasional di luar upah pungut meningkatkan menjadi 91%.

Selain itu, untuk lebih mendorong investasi di kawasan timur Indonesia, pemerintah mengeluarkan kebijaksanaan pengurangan PBB khususnya bagi investasi baru dan perluasan usaha minimal 30% di kawasan tersebut. Dalam rangka mengurangi beban golongan masyarakat berpenghasilan rendah, telah pula dilakukan penyesuaian terhadap batas nilai jual bangunan tidak kena pajak.

Pada tahun 1994 dilakukan pula penyempurnaan atas UU Pajak Penghasilan (PPh), UU Pajak Pertambahan Nilai (PPn) dan Pajak Penjualan atas Barang dan Mewah (PPn BM). Melalui UU Nomor 10 Tahun 1994, lapisan tariff pajak diturunkan masing-masing dari 15%, 25%, dan 35% menjadi 10%, 15%, dan 30%. Langkah ini ditempuh untuk mendorong kegiatan usaha masyarakat yang pada gilirannya akan meningkatkan potensi pajak yang makin besar dalam jangka panjang. Selanjutnya, melalui UU Nomor 11 Tahun 1994, ditetapkan peningkatan tariff maksimal PPn BM yang lebih tinggi, yaitu dari 35%

menjadi 50%. Kebijaksanaan ini dimaksudkan untuk meningkatkan unsure keadilan di dalam perpajakan.

Kebijaksanaan-kebijaksanaan tersebut berkait berubahnya komposisi penerimaan dalam negeri. Namun sesuai dengan fungsi anggaran dalam alokasi, distribusi, dan stabilitasi, kebijaksanaan tersebut diharapkan akan mendorong kegiatan pembangunan secara lokal, regional, maupun secara nasional. Sebagai contoh, kebijaksanaan pengurangan PBB di kawasan Timur Indonesia. Meskipun dalam jangka pendek akan menurunkan potensi penerimaan PBB, namun diharapkan akan meningkatkan investasi dunia usaha disana. contoh lain, dengan penurunan tariff pajak, kegiatan ekonomi dan investasi diharapkan meningkat dan jumlah wajib pajak bertambah, sehingga perolehan pajak akan tetap meningkat.

Sejalan dengan upaya peningkatan penerimaan dalam negeri, terutama di luar migas, penerimaan negara bukan pajak-yang terdiri atas bagian pemerintah dari laba BUMN dan berbagai jenis penerimaan departemen/lembaga pemerintah – diupayakan memberikan sumbagan yang lebih berarti bagi penerimaan dalam negeri. Penerimaan departemen/lembaga pemerintah – dan fungsional yang merupakan imbalan yang diperoleh dalam menjalankan fungsi pelayanan kepada masyarakat atau instansi lain. Contoh yang bersifat umum adalah pendapatan dari sewa rumah dinas, pendapatan dari hasil penghapusan barang inventaris, seperti kendaraan, meja, kursi, dan lain sebagainya. Sedangkan yang bersifat fungsional adalah penerimaan pendidikan, penerimaan peradilan, penerimaan hasil pembuatan sertifikat, dan lain sebagainya.

Kegiatan pembangunan membutuhkan dana dalam jumlah yang lebih besar daripada dana yang dapat disediakan oleh tabungan pemerintah. Untuk itu, proyek-proyek yang banyak membutuhkan biaya dan dana dalam mata uang asing yang besar, didukung dengan dana yang bersumber dari bantuan luar negeri. Sumber dana luar negeri ini dalam APBN disebut penerimaan pembangunan, yang terdiri dari hibah dan pinjaman. Penerimaan pembangunan ini seluruhnya dialokasikan untuk pengeluaran pembangunan, sehingga disebut penerimaan pembangunan.

Pengeluaran

Pengeluaran atau belanja pemerintah terdiri dari pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan. Pengeluaran rutin ditunjukkan untuk membiayai kebutuhan biaya rutin, yaitu pengeluaran yang terkait dengan pelaksanaan tugas umum pemerintah. Pengeluaran pembangunan adalah pengeluaran yang secara khusus dialokasikan untuk pembangunan guna mencapai sasaran-

sasaran dalam Repelita. Pencapaian tujuan dan sasaran Repelita memang tidak seluruhnya membutuhkan dukungan dana pembangunan. Namun, bagi kegiatan-kegiatan untuk mencapai sasaran-sasaran yang secara khusus membutuhkan dukungan dana investasi pemerintah, digunakan anggaran pembangunan.

Pengeluaran rutin terdiri dari lima kelompok pengeluaran yaitu (1) belanja pegawai, (2) belanja barang, (3) Subsidi Daerah Otonom (SDO); (4) pembayaran bunga dan cicilan hutang; dan (5) pengeluaran rutin lainnya. Berbagai pengeluaran rutin tersebut, kecuali SDO, digunakan untuk membiayai pengeluaran pemerintah di tingkat pusat. SDO dialokasikan untuk membantu daerah-daerah otonom agar mampu membiayai keperluan pengeluaran rutinnnya, khususnya untuk belanja pegawai di daerah.

Pengeluaran pembangunan adalah seluruh pengeluaran untuk membiayai kegiatan pembangunan, yang dilaksanakan atau dikelola langsung oleh aparatatur pemerintah melalui APBN. Pengeluaran tersebut disalurkan sesuai dengan susunan sector/subsektor/program karena diarahkan untuk mencapai tujuan dan sasaran Repelita.

Pengalaman pembangunan dapat dikelompokkan dalam (1) investasi langsung dan (2) pengeluaran transfer. Investasi langsung adalah pengeluaran pembangunan yang ditujukan untuk membiayai kegiatan-kegiatan yang secara langsung mendukung pencapaian tujuan dan sasaran Repelita. Pengeluaran transfer adalah pengeluaran-pengeluaran yang bersifat alih buku, yang terdiri dari bantuan pembangunan daerah (Instruksi Presiden), pernyataan modal pemerintah, dan subsidi atau urunan pembiayaan (*cost sharing*), misalnya subsidi pupuk dan pembiayaan pembangunan prasarana kota atau pembangunan wilayah yang dibiayai oleh pemerintah daerah dengan bantuan pemerintah pusat.

Sumber utama dana pemerintah untuk membiayai pembangunan adalah tabungan pemerintah, yaitu penerimaan dalam negeri pemerintah dikurangi dengan pengeluaran rutin. Pengeluaran pembangunan yang dibiayai dengan sumber dana tersebut disebut pembiayaan rupiah dalam pengeluaran pembangunan. Melalui APBN, pengeluaran pembangunan dialokasikan menurut sector, sub-sektor, dan program pembangunan yang ada pada tahun 1997/98 seluruhnya meliputi 20 sector, 53 subsektor, dan 146 program pembangunan.

Dalam beberapa sector, selain pengeluaran yang dialokasikan bagi instansi pemerintah pusat dan kantor-kantornya di daerah, dialokasikan dana bagi pemerintah daerah. Alokasi tersebut dikenal dengan nama bantuan pembangunan daerah atau program Inpres.

Sejak tahun 1994/95, yang merupakan tahunan pertama Repelita VI, program Inpres meliputi enam jenis (1) Inpres Desa, (2) Inpres Desa Tertinggal, (3) Inpres Dati II, (4) Inpres Dati I, (5) Inpres Sekolah Dasar, dan (6) Inpres Sarana Kesehatan. Bagian terbesar alokasi Inpres terdapat di dalam sector pembangunan daerah dan transmigrasi, yaitu Inpres Desa, Inpres Dati II, Inpres Dati I, dan Inpres Desa Tertinggal.

Inpres Desa disalurkan langsung ke desa, sedangkan melalui Inpres Desa Tertinggal disediakan dana bantuan usaha yang langsung diberikan dan dikelola secara bergulir oleh kelompok masyarakat miskin di desa tertinggal. Melalui Inpres Dati II dan Inpres Dati I diberikan bantuan bangunan yang bersifat umum secara *block*, yang penggunaannya diserahkan kepada daerah tetapi penggunaannya tidak boleh keluar dari program yang ditentukan. Dengan bantuan ini, kepentingan pencapaian tujuan program secara nasional dapat terjamin. Bantuan jenis ini dalam APBN 1997/98 adalah bantuan pemugaran/pembangunan pasar kecamatan, penghijauan, rehabilitas Sekolah Dasar dan Madrasah Ibtidiyah, peningkatan jalan Dati II, perencanaan, pemantauan dan pengawasan pembangunan Dati II, rehabilitasi Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas) dalam Inpres Dati II, dan perencanaan, pemantauan, dan pengawasan pembangunan Dati I, reboisasi, peningkatan jalan Dati I, dan bantuan Operasi dan pemeliharaan (O&P) pengairan dalam Inpres Dati I.

Jenis bantuan lainnya adalah bantuan khusus yang tidak dimasukkan ke dalam Inpres Dati II dan Inpres Dati I yaitu Inpres Sekolah Dasar dan Inpres Sarana Kesehatan. Inpres Sekolah Dasar dialokasikan melalui program pendidikan dasar, sedangkan Inpres Kesehatan melalui program pendidikan dasar, sedangkan Inpres Kesehatan melalui program pelayanan kesehatan masyarakat, program penyehatan lingkungan pemukiman, dan program penyediaan dan pengelolaan air bersih.

Alokasi dana Inpres dimasukkan ke dalam dokumen anggaran daerah yaitu APBD Tingkat II atau APBD Tingkat I baik secara langsung (murni) maupun secara transisto. Pemasukan ke dalam APBD secara murni dilaksanakan dengan memperlakukannya seperti penerimaan dan pengeluarann asli daerah. Artinya, penerimaan dialokasikan dan disalurkan melalui dokumen anggaran DIP Daerah. Pemasukan secara transisto untuk bantuan khusus adalah pemasukan dana bantuan hanya dalam bentuk pencatatan, karena dokumen anggaran yang digunakan tidak dalam bentuk dokumen daerah. Bagaimana pun bentuk bantuan dan tata cara penganggarannya, alokasi dana Inpres merupakan sumber pembiayaan pembangunan daerah.

Perubahan dan Perhitungan APBN

Secara mendasar, kata anggaran dalam APBN mengandung pengertian rencana atau perkiraan. Isi APBN memang merupakan hasil perhitungan dan keputusan tentang perkiraan pendapatan dan belanja negara. APBN merupakan pedoman yang harus diikuti oleh pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya. Meskipun angka-angka dalam APBN adalah angka perkiraan, namun perkiraan tersebut dihitung secermat mungkin berdasarkan kemungkinan-kemungkinan yang dapat diperhitungkan, kebijaksanaan yang akan ditempuh, dan upaya yang akan dilaksanakan. Keputusan tentang berbagai hal tersebut diambil oleh pemerintah dengan persetujuan DPR. Oleh karena itu, pemerintah harus sungguh-sungguh melaksanakannya dengan mengikuti ketentuan yang tertera dalam APBN tersebut, terutama angka-angka penerimaan dan pengeluaran.

Sebagai sebuah rencana, APBN diputuskan berdasarkan perkiraan yang dapat disusun sesuai dengan kapasitas atau kemampuan perencanaan. Dalam petikannya, APBN tidak saja dipengaruhi oleh dinamika perekonomian di dalam negeri, tetapi juga oleh perkembangan situasi dan kondisi seluruh dunia, terlebih-lebih dalam era global seperti sekarang ini. Sistem, metode, dan teknik yang ada untuk menyusun perkiraan belum mampu memasukkan seluruh variable yang akan mempengaruhi situasi dan kondisi yang akan dihadapi dalam kaitannya dengan APBN. Penerimaan pajak sangat dipengaruhi oleh kegairahan atau kelesuan ekonomi, baik local, nasional, maupun internasional. Penerimaan dari migas sangat ditentukan oleh harga minyak dan gas bumi di dunia, dan bias naik mendadak atau merosot karena terjadi perang atau krisis internasional lainnya.

Perkembangan yang dihadapi diatas mengharuskan adanya sistem yang dapat menyesuaikan APBN dengan kondisi nyata yang dihadapi. Penyesuaian tersebut dibolehkan, dan disebut perubahan APBN. Seperti halnya penetapan APBN, perubahan APBN dalam tahun anggaran juga harus mendapat persetujuan DPR, dan ditetapkan dengan UU. UU ini disebut UU Tambahan dan Pengurangan (T/P) APBN.

Selanjutnya, meskipun telah diadakan penyesuaian-penyesuaian, pada dasarnya juga masih merupakan hasil perkiraan-perkiraan. Setelah tahun anggaran selesai, biasanya dalam tahun kedua setelah tahun anggaran yang bersangkutan, dilakukan perhitungan realisasi pelaksanaan APBN, dan ditelaah bagaimana kaitannya dengan UU APBN dan T/P APBN bagi APBN tersebut. Tahap ini disebut dengan perhitungan Anggaran Negara (PAN), yang setelah disetujui DPR di tetapkan dan disahkan dalam bentuk UU.

Pembiayaan Pembangunan Pemerintah Daerah APBD

Sebagai daerah otonom, Dati I dan Dati II memiliki APBD sebagai dokumen rencana kegiatan dan pembiayaan dalam penyelenggaraan tugas-tugas pemerintah dan pembangunan setiap tahunnya. Di Dati I dokumen anggaran ini disebut APBD Tingkat I dan di Dati II disebut APBD Tingkat II. APBD sebagai salah satu dokumen anggaran negara, mencerminkan kinerja dan kemampuan pemerintah daerah dalam membiaya dan mengelola penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di daerahnya. Apabila dilingkungan pusat ada Bappenas, di daerah baik di Dati I maupun di Dati II, ada lembaga yang bertanggung jawab menyusun perencanaan pembangunan daerah, yaitu Badan Perencanaan Pembangunan Daerah atau Bappeda.

Dalam system negara kesatuan, pemerintah daerah merupakan bagian tak terpisahkan dari pemerintah pusat, sehingga pembangunan daerah merupakan bagian integral dari pembangunan nasional. Dengan demikian, antara keuangan negara dan keuangan daerah juga terdapat hubungan yang sangat erat dalam lingkup pembangunan nasional dan daerah.

GBHN 1993 mengamanatkan bahwa untuk memperkokoh negara kesatuan dan memperlancar penyelenggaraan pembangunan nasional, pelaksanaan pembangunan daerah harus didasarkan pada otonomi daerah yang nyata, dinamis, serasi, dan bertanggungjawab. Pelaksanaan otonomi daerah diharapkan dapat mendorong peningkatan partisipasi, prakarsa, dan kreativitas masyarakat dalam pembangunan serta mendorong daerah untuk mengembangkan dan memobilisasi sumber sumber keuangannya. Hal ini pada gilirannya akan mendorong pemerataan pembangunan di seluruh daerah melalui pemanfaatan sumber daya dan potensi masing-masing daerah.

Untuk mengembangkan dan memobilisasi sumber keuangan daerah, pemerintah daerah diberi peluang menggali sumber-sumber pendapatan yang cukup potensial, termasuk pinjaman dari Rekening Pembangunan Daerah (RPD).

Sumber-sumber keuangan pemerintah daerah yang ada dalam struktur APBD pada tahun anggaran 1995/1996 adalah (1) PAD, yang terdiri atas pajak, retribusi, laba perusahaan daerah, penerimaan dinas, dan lain-lain (sewa rumah, angsuran, pinjaman, dan sebagainya), (2) bagi hasil pajak dan bukan pajak yang terdiri dari PBB dan bagi hasil bukan pajak seperti Iuran Hasil Hutan (IHH), Iuran Hak Pengusahaan Hutan (IHPH), dan hak atas tanah pemerintah (3) sumbangan dan bantuan yang terdiri atas SDO dan berbagai bantuan pembangunan daerah (Inpres), dan (4) pinjaman pemerintah daerah yang merupakan alternatif sumber

dana yang dapat dimanfaatkan untuk menutup kekurangan kebutuhan dana pembangunan daerah.

Belanja daerah dalam APBD adalah rencana pengeluaran daerah selama tahun anggaran yang bersangkutan. Belanja daerah terdiri atas belanja rutin dan belanja pembangunan. Belanja rutin adalah pengeluaran untuk membiayai kegiatan pemerintah daerah yang bersifat administrative dan pelayanan pemerintahan umum. Rincian belanja rutin antara lain belanja pegawai, belanja barang, belanja lain-lain, belanja pemeliharaan, ganjaran/subsidi daerah bawahan, pengeluaran tidak masuk bagian lain, belanja perjalanan dinas, angsuran, pinjaman dan bunga, pengeluaran tak terduga, serta pensiun dan bantuan. Sedangkan belanja pembangunan dalam struktur APBD dikelompokkan dalam 22 sektor pembangunan.

Selain dana yang berasal dari sumber penerimaan tradisional seperti diuraikan di atas, salah satu sumber dana pembangunan daerah adalah pinjaman, di antaranya berasal dari RPD. RPD digunakan terutama untuk proyek-proyek yang bersifat pemulihan biaya. Dana yang bersumber dari pinjaman tersebut dapat pula digunakan untuk penyertaan modal Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), seperti penyertaan pada Bank Pembangunan Daerah (BPD), Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM), dan perusahaan daerah lainnya, dengan tujuan meningkatkan perekonomian daerah. Sumber pinjaman daerah ini dapat berupa pinjaman luar negeri yang dipinjam melalui pemerintah pusat (penerusan pinjaman/*Subsidiary Loan Agreement*) atau dana dari pemerintah sendiri.

Rencana APBD yang telah disusun oleh pemerintah daerah diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk ditetapkan sebagai Peraturan Daerah (Perda) Dati I. Perda ini kemudian diajukan kepada Menteri Dalam Negeri sebagai pejabat yang berwenang untuk mendapatkan pengesahan. APBD yang telah disahkan oleh Menteri Dalam Negeri disebut APBD murni. Jika APBD Tingkat II dilakukan oleh Gubernur Kepala Dati I.

Perubahan dan perhitungan APBD mengikuti pola perubahan dan perhitungan APBN di tingkat pusat, kecuali dalam hal pihak atau para pelaku yang terkait dalam pelaksanaan serta tata waktu pelaksanaannya.

Dalam pelaksanaannya APBD baik tingkat I maupun tingkat II masih sangat tergantung kepada bantuan langsung atau tidak langsung dari pemerintah pusat. Keadaan ini tidak sesuai dengan prinsip otonomi, dan karenanya diupayakan untuk makin meningkatkan PAD yang dimungkinkan atas dasar berbagai peraturan perundangan.

Namun, dalam peraktiknya telah timbul masalah karena terjadi kerancuan dalam menafsirkan apa saja yang dimungkinkan menjadi sumber pendapatan daerah atas

www.ginandjar.com

dasar peraturan yang berlaku. Batas kewenangan pusat dan daerah sering kali tidak tegas dan jelas, akibatnya pemerintah daerah banyak melakukan kegiatan retribusi dan pungutan yang dianggap bertentangan dengan peraturan perundangan yang berlaku secara nasional. Dengan demikian dianggap membebani perekonomian dan menyebabkan biaya tinggi bagi dunia usaha (Kartasasmita, 1996a).

Penyelesaian masalah ini terkait erat dengan upaya deregulasi dan debirokratisasi yang telah jauh dijalankan di tingkat nasional, namun di tingkat daerah belum mencapai tahap yang mendorong berkembangnya kegiarahan dan kegiatan ekonomi serta meningkatkan daya saing yang dihasilkan oleh system yang efisien dan sedikit hambatan.

Peningkatan Daya Guna Dana Pembangunan

Seluruh pembiayaan pembangunan yang dialokasikan melalui berbagai tingkat penganggaran diupayakan untuk dikelola secara optimal agar secara terkait satu sama lain dapat menghasilkan efektivitas dan efisiensi yang tinggi. Dengan pemanduan penggunaan seluruh ber daya di harapkan kendala keterbatasan sumber daya dapat di atasi. Pemanduan perencanaan sektoral dan regional diharapkan dapat memadukan kepentingan sector dan daerah dalam rangka mencapai tujuan dan sasaran pembangunan nasional.

Salah satu upaya untuk meningkatkan daya guna sumber-sumber pembiayaan, antara lain ditempuh melalui mekanisme Sasaran Replita Tahunan (Sarlita). Tujuannya untuk menerjemahkan pencapaian sasaran Repelita. Selain itu juga melalui pendayagunaan proses pemanduan perencanaan dari bawah ke atas dan dari atas ke bawah, dan peningkatan peran serta masyarakat, termasuk dunia usaha.

Bantuan kepada daerah dan masyarakat diarahkan untuk memberdayakan pemerintah daerah dan masyarakat sehingga mampu meningkatkan peran nyata dalam melaksanakan pembangunan. Upaya mengkombinasikan kebijaksanaan dan pengeluaran pembangunan yang berlandaskan pada pendayagunaan investasi pemerintah, pemerintah daerah, masyarakat, dan dunia usaha, diharapkan dapat memberikan hasil yang lebih optimal bagi pertumbuhan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan rakyat.

Pelaksanaan Proyek Pembangunan

Sebagaimana disebutkan diatas, kegiatan-kegiatan pembangunan diorganisasikan dalam sector, subsector, dan program. Program pada dasarnya adalah kumpulan

kegiatan yang dapat dihimpun dalam suatu kelompok yang sama secara sendiri-sendiri atau bersama-sama untuk mencapai tujuan dan sasaran yang sama. Kegiatan-kegiatan tersebut biasanya dilakukan melalui upaya sistematis yang diorganisasikan dalam unit yang disebut proyek. Proyek dapat didefinisikan sebagai suatu kegiatan investasi yang menggunakan factor-faktor produksi untuk menghasilkan barang dan jasa yang diharapkan dapat memperoleh keuntungan (manfaat) dalam suatu periode tertentu (Gittiner, 1972).

Berbagai definisi lain diajukan dalam berbagai tulisan, namun pada prinsipnya semuanya memberikan cirri-ciri bahwa proyek: (1) mempunyai tujuan, yaitu menghasilkan barang dan/atau jasa, (2) membutuhkan masukan (*input*) berupa sumber daya yang langka seperti modal, tenaga kerja, lahan, keahlian, (3) mempunyai titik awal dan titik akhir atau mempunyai jangka waktu tertentu, dan (4) setelah proyek selesai akan menghasilkan manfaat. Dalam sistem pembangunan di Indonesia, proyek-proyek pembangunan yang dibiayai pemerintah disusun dan diadakan sebagai alat untuk mencapai tujuan pembangunan seperti tercantum dalam Repelita.

Penyusunan proyek yang merupakan fungsi penetapan kebijaksanaan dan prosedur untuk mencapai sasaran dimulai dengan indentifikasi masalah yang dihadapi, tujuan dan sasaran, serta perkiraan tentang cara pemecahan masalah dan upaya mencapai tujuan dan sasaran tersebut. Selanjutnya dilakukan studi kelayakan untuk menelaah kelayakan proyek pada tahap awal. Jika proyek yang dirancang mempunyai kelayakan yang besar, maka dilakukan formulasi proyek. Proses tersebut dikenal sebagai tahapan studi kelayakan dan penilaian. Dalam tahap tersebut ditelaah kelayakan proyek berdasarkan evaluasi teknis, finansial, ekonomis, dan lingkungan. Jika berdasarkan hasil studi kelayakan proyek dianggap layak dan biaya dapat disediakan, maka proyek tersebut kemudian dilengkapi dengan desain teknis dan rencana operasionalnya.

Dalam system APBN, prosedur administrasi yang harus dilalui oleh sebuah proyek sejak tahap penyiapan sampai pelaksanaan adalah sebagai berikut: (1) penyusunan dan pengajuan Daftar Usulan Proyek (DUP) oleh Instansi pemerintah pengusul sesuai dengan fungsi, tugas dan tanggungjawabnya, (2) penilaian DUP di Bappenas, (3) penyediaan anggaran, dan (4) pelaksanaan proyek sesuai dengan ketentuan yang berlaku oleh instansi pusat maupun daerah yang bertanggung jawab atas proyek tersebut. Sepertinya terlihat pada Gambar 4, DUP dapat diajukan oleh instansi sektoral maupun pemerintah daerah.

Dalam dokumen anggaran, proyek-proyek yang disetujui untuk dibiayai dicantumkan dalam satuan 2, satuan 3, 3A. Satuan 2 adalah dokumen yang menyatakan nama sector, program, dan proyek, serta biaya masing-

masing dalam departemen/lembaga yang bersangkutan. Masing-masing proyek diberi kode anggaran yang menyatakan bahwa proyek yang bersangkutan masuk dalam kelompok sektor, subsektor, program, unit organisasi departemen, dan lokasi (propinsi) tertentu. Satuan 3A menjelaskan tentang sasaran-sasaran program yang akan dicapai dengan sejumlah biaya yang tersedia. Satuan 2,3, dan 3A adalah persetujuan (komitmen) pemerintah, jika Rancangan APBN yang merupakan induk dari dokumen yang diajukan ke DPR disetujui DPR serta diundangkan menjadi APBN, guna mendukung proyek dengan nama dan pagu biaya seperti tercantum dalam dokumen tersebut. Mulai tahun 1995/96, dalam satuan 2,3, dan 3A sudah mulai dicantumkan jumlah Bantuan Luar Negeri (BLN) yang akan dialokasikan dalam tingkat program, agar dapat diketahui dan dicatat pula alokasi dana BLN di tingkat proyek. Sebelumnya dana BLN hanya dicantumkan sampai dengan Sektor dan Sub Sektor dalam Nota Keuangan. Sedangkan satuan 2,3 dan 3A hanya mencantumkan dana yang bersumber dari rupiah murni.

Suatu kegiatan pembangunan akan dibiayai dengan dana APBN jika kegiatan tersebut diyakini mendukung pencapaian tujuan dan sasaran Repelita. Masalahnya, bagaimana bias diketahui bahwa apa yang akan dilaksanakan melalui proyek merupakan kegiatan atau *input* yang tepat untuk mencapai tujuan dan sasaran Repelita. Jika dilihat isi DUP dan dibandingkan dengan Repelita maka terdapat perbedaan yang nyata antara keduanya. "Bahasa" DUP dan Repelita berbeda karena Repelita menuliskan tujuan dan sasaran pembangunan dalam format "kondisi" yang akan dicapai. Misalnya, angka kematian bayi akan turun dari 58 menjadi 50 per 1.000 kelahiran hidup dalam Repelita VI. Sedangkan DUP mencantumkan informasi dalam bentuk kegiatan yang pada dasarnya merupakan *input* dalam pembangunan. Proyek pembangunan memang mengolah *input* menjadi *output* agar menghasilkan *outcome* atau hasil yang diharapkan yang menjadi tujuan dan sasaran sewaktu proyek disusun dan diformulasikan.

Oleh karena itu, mulai Repelita VI, untuk menelaah kaitan antara DUP dan Repelita diperlukan sebuah jembatan yang disusun dan dikembangkan dalam konsep mekanisme atau dokumen yang disebut Sarlita. Sarlita adalah sebuah dokumen operasional yang menjembatani sasaran Repelita dengan perencanaan tahunan berupa proyek-proyek, baik yang dibiayai dana APBN dari dana masyarakat. Dokumen ini berisi rencana tentang jenis kegiatan, volume, persebaran waktu/jadwal, lokasi, pelaksanaan, nama program dalam APBN, sumber pembiayaan, dan besarnya biaya yang diperlukan. Pada dasarnya jiwa yang terkandung dalam Sarlita adalah "Koordinasi dan efisiensi". Karena pada hakikatnya untuk

mencapai sasaran program Repelita, suatu proyek tidak dapat berdiri sendiri. Sedangkan pencapaian sasaran Repelita tidak hanya dapat dicapai oleh instansi pemerintah tetapi juga melalui kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat.

Koordinasi antar proyek dan pembiayaan tersebut harus dirancang sejak dini, yaitu sejak selesainya penyusunan Repelita. Sarlita dirinci menurut kegiatan-kegiatan tahunan selama lima tahun yang di dalamnya telah mencakup rencana pembiayaan, lokasi, dan jadwal waktunya. Sarlita terdiri dari Sarlita Sektoral, Sarlita Regional, dan Sarlita Nasional. Mengingat proyek dan kegiatan yang disusun dalam Sarlita Sektoral dan Sarlita Regional berolokasi di wilayah yang sama, yaitu wilayah Indonesia, maka Sarlita Sektoral dan Sarlita Regional diibaratkan sebagai dua sisi yang sama pada sekeping mata uang. Perbedaan yang pokok terletak pada sudut pandang kepentingan perencanaan sektoral dan perencanaan regional. Walaupun demikian tidak berarti Sarlita Regional dan Sarlita Sektoral tidak dapat dipadukan. Perpaduannya tersusun dalam Sarlita Nasional yang telah menyamakan kepentingan-kepentingan sektoral dan regional. Sarlita Sektoral disusun dengan mengacu pada sasaran-sasaran sektoral Repelita (Buku I sampai dengan IV Repelita VI), sedangkan Sarlita Regional disusun dengan mengacu pada sasaran regional Repelita (Buku V dan VI Repelita VI) atau Repelitada.

Dengan adanya Sarlita diharapkan pelaksanaan seluruh kegiatan perencanaan tahunan dapat dilakukan secara lebih efisien. Peningkatan efisiensi ini diakibatkan oleh:

- a. Penyusunan proyek/kegiatan selama jangka waktu lima tahun sudah dimulai sejak dini, yaitu sejak selesainya penyusunan Repelita.
- b. Proyek/kegiatan sudah pasti dan jelas prioritasnya, baik dilihat dari kepentingan sektor dan daerah maupun kepentingan nasional.
- c. Proyek/kegiatan telah memperhitungkan besaran (*size*), lokasi penjadualan, dan besarnya biaya. Dengan demikian diharapkan tidak akan terjadi pembangunan proyek yang terlalu besar dibandingkan dengan kebutuhan, atau pemilihan lokasi yang salah sehingga mengakibatkan biaya operasional yang lebih besar dikemudian hari.
- d. Penyusunan DUP-DUP baik oleh departemen maupun daerah tidak memerlukan usaha yang terlalu sulit karena telah ada dokumen Sarlita yang dipergunakan sebagai acuan.

Sarlita adalah cara untuk mencapai tujuan dan sasaran Repelita secara optimal. Kegiatan-kegiatan yang tercantum di dalamnya merupakan kegiatan prioritas untuk

di dukung pembiayaannya. Perubahan prioritas, yang berarti penyesuaian, hanya dibolehkan jika didukung pembiayaannya. Perubahan prioritas, yang berarti penyesuaian, hanya dibolehkan jika didukung oleh ketersediaan dana atau keputusan perubahan yang ditetapkan oleh para pengambil keputusan.

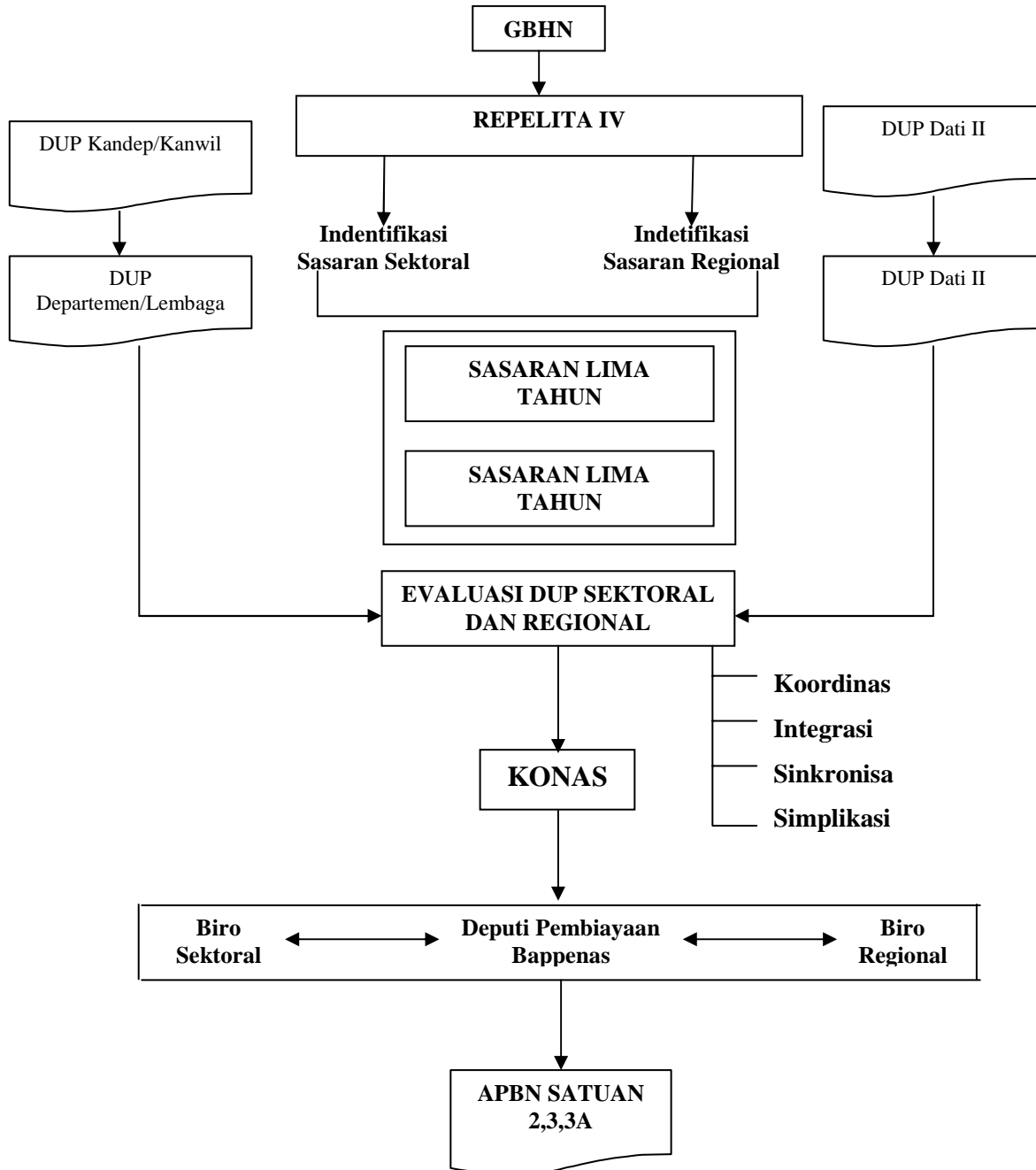
Dengan tersusunnya Sarlita, kegiatan investasi pemerintah dan masyarakat akan menjadi lebih transparan, sehingga anggaran pembangunan dapat disiapkan dengan lebih tepat sesuai dengan kebutuhan pembangunan, baik pemerintah maupun masyarakat. Di samping itu, informasi yang dimuat dalam Sarlita dapat dimanfaatkan untuk kepentingan: (1) acuan pemantauan, pengawasan, dan pengendalian pelaksanaan pembangunan; (2) bahan untuk penyusunan kebijaksanaan dalam rangka pencapaian sasaran program Repelita; dan (3) bahan untuk untuk menjalankan koordinasi kegiatan pembangunan antar sector/program, antarinstitusi, dan antardaerah.

Secara skematis proses penilaian usulan proyek tampak seperti pada Gambar 4.

Satuan 2, Satuan 3, dan satuan 3A merupakan dasar bagi departemen / lembaga untuk memproses penganggaran proyek dengan menjabarkan DUP ke dalam Lembaran Keja (LK) dan konsep DIP. LK adalah dokumen alat Bantu penganggaran yang diperlukan dalam rangka menyusun DIP. Sedangkan DIP adalah dokumen anggaran yang menjadi dasar pembiayaan proyek. LK disusun oleh departemen / lembaga, dan diajukan kepada Bappenas dan Departemen Keuangan untuk dibahas dan dinilai dalam rangka penyusunan DIP. DIP disahkan oleh Bappenas dan Departemen Keuangan, dan dokumen akhirnya ditandatangani oleh pimpinan departemen / lembaga.

Sebagian proyek dibiayai dengan BLN. Setelah didahului proses studi penyiapan, penelaahan, dan penilaian, proyek yang diusulkan untuk dibiayai dengan BLN dimasukkan ke dalam dokumen proyek – proyek ber-BLN yang prioritas, yang dikenal dengan nama Buku Biru. Buku Biru merupakan “prospectus” proyek – proyek yang akan dipilih oleh pemberi hibah dan pinjaman untuk dimasukkan ke dalam program hibah atau pinjamannya. Usulan yang menarik minat calon pemberi bantuan akan melakukan telaah dan penilaian (*appraisal*) yang akan menjadi dasar negosiasi dan pengambilan keputusan pemberian bantuan. Jika suatu proyek sudah disetujui untuk memperoleh pembiayaan dari pihak donor, karena proyek BLN selain dibiayai dana valuta asing juga harus dibiayai dana pendamping rupiah, maka proyek BLN dikaitkan dengan DIP. Alokasi dan penyaluran dana proek BLN dilakukan dengan menggunakan dokumen anggaran DIP.

Gambar 4
PROSES PENILAIAN HIDUP



DIP selanjutnya berlaku sebagai Surat Keputusan Otorisasi (SKO) anggaran pembangunan. Agar berlaku sebagai dokumen anggaran yang efektif. DIP harus disertai dokumen yang disebut PO yang ditandatangani oleh penanggung jawab proyek, yaitu pejabat eselon I yang

secara administrative menjadi tempat kedudukan induk proyek, PO berisi rencana pelaksanaan proyek yang relatif rinci, lengkap dengan jadwal dan rencana pencairan dana sepanjang waktu pelaksanaan proyek.

Untuk mencairkan dana Program Inpres tidak ditempuh prosedur DIP tetapi dipergunakan dokumen yang disebut Surat Pengesahan Anggaran Bantuan Pembangunan (SPABP). Dokumen ini dikeluarkan oleh Menteri Keuangan dan dipergunakan sebagai dasar penerbitan SKO, untuk kemudian dana tersebut disalurkan melalui mekanisme perbankan.

Program dan Proyek pembangunan yang pembiayaannya bersumber dari APBN, termasuk dana yang bersumber dari pinjaman luar negeri, tata cara penggunaannya diatur dalam Keppres tentang Pelaksanaan APBN. Sejak Repelita I sampai sekarang, Keppres tersebut telah mengalami 14 kali penyempurnaan. Keppres terakhir adalah tahun 1994, yaitu Keppres No. 16 tahun 1994, yang telah diperbaiki lagi dengan Keppres No. 24 tahun 1995. Upaya penyempurnaan tersebut dimaksudkan untuk meningkatkan pendayagunaan system pelaksanaan anggaran belanja negara, lebih mendelegasikan kewenangan penetapan lelang, serta meningkatkan profesionalisme pelaksanaan proyek. Dalam Keppres tersebut terdapat ketentuan mengenai pengadaan barang dan jasa, persyaratan dan tugas pemimpin dan bendaharawan proyek, revisi DIP, pembayaran dan pencairan anggaran, serta pemantauan dan pelaporan pelaksanaan proyek. Di samping itu, dalam Keppres terdapat pula ketentuan untuk memberikan perhatian kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, peningkatan peran serta dunia usaha di tingkat local, dan pengutamakan penggunaan hasil produksi dalam negeri. Selain itu, terdapat pula ketentuan yang menetapkan batas waktu penggunaan Sisa Anggaran Pembangunan (SIAP) serta yang mengatur kekayaan negara.

Pelaksanaan proyek dilakukan melalui pengadaan barang dan jasa yang dapat dilakukan dengan cara pelelangan umum, pelelangan terbatas, penunjukan langsung, dan pengadaan langsung oleh aparat pemerintah (departemen / lembaga) yang membawahi proyek tersebut. Agar dapat dicapai efisiensi dan efektivitas yang optimal, proses pengadaan tersebut harus memenuhi dan mengikuti persyaratan dan prosedur tertentu serta dikelola menurut system manajemen proyek yang baik. Cara pengadaan barang dan jasa tersebut membuka secara luas peran serta dunia usaha. Satuan harga untuk setiap barang dan jasa yang diperlukan pada dasarnya berpedoman pada satuan harga yang telah ditetapkan oleh instansi yang berwenang. Agar sesuai dengan perkembangan harga yang berlaku, pedoman satuan harga tersebut ditinjau ulang setiap tahun. Dalam Keppres No. 16 tahun 1994 diharuskan adanya apa yang disebut owner's estimate.

Pemimpin proyek bertanggung jawab untuk menyampaikan laporan pelaksanaan secara berkala berdasarkan system pemantauan yang telah ditetapkan sesuai dengan jenis proyek dan sumber pembiayaannya.

Pemimpin proyek bertanggung jawab atas pelaksanaan proyek, baik secara fisik maupun keuangan, serta tercapainya tidaknya sasaran dan tujuan proyek yang bersangkutan. Sedangkan bendaharawan proyek berkewajiban menyelenggarakan administrasi keuangan proyek.

Perubahan keadaan lingkungan ekonomi, iklim, bencana alam, gejolak harga, serta kekurangan informasi dan kelemahan administrasi proyek, sering menyebabkan pelaksanaan proyek dan jumlah anggaran yang diperkirakan tidak sepenuhnya dapat dilakukan sesuai dengan rencana kegiatan dan alokasi anggaran yang tertuang dalam DIP. Disiplin anggaran dan tertib administrasi keuangan yang ditetapkan dalam system pelaksanaan APBN mengharuskan hal tersebut dikoreksi melalui mekanisme revisi DIP sehingga berbagai penyesuaian yang diperlukan dapat dipertanggungjawabkan. Secara administrative, permintaan revisi DIP diajukan oleh departemen / lembaga yang bersangkutan kepada Bappenas dan Departemen Keuangan. Sampai jumlah tertentu kewenangan revisi DIP telah didelegasikan. Dalam batas – batas tertentu, sepanjang tidak akan berakibat pergantian target, tidak meningkatkan keperluan tambahan dana, tidak menambah biaya untuk gaji / upah, honorarium dan perjalanan dinas, tidak mengakibatkan kenaikan standar / norma / tariff menurut peraturan yang berlaku, atau menurut ketentuannya harus dengan persetujuan menteri atau pejabat yang ditetapkan, kewenangan revisi DIP telah didelegasikan kepada pemimpin proyek, kepada kepala Kanwil Direktorat Jenderal (Ditjen) Anggaran bersama – sama dengan kepala Kanwil Direktorat Jenderal (Ditjen) Anggaran bersama – sama dengan kepala kantor instansi teknis dan Ketua Bappeda Tingkat I, atau kepada menteri / ketua lembaga.

Pemantauan pelaksanaan proyek – proyek pembangunan dikembangkan sebagai bagian dari system perencanaan dan pengendalian yang secara fungsional dilaksanakan oleh departemen / lembaga sesuai sector / subsektor yang menjadi tanggung jawabnya, berdasarkan mekanisme dan mengikuti format yang telah ditetapkan.

Sistem Pemantauan dan Evaluasi Kinerja

Pada bab 3 telah diuraikan perlunya pemantauan perkembangan pelaksanaan dan evaluasi kinerja proyek pembangunan. Pemantauan dan evaluasi kinerja dapat memberikan informasi tidak hanya mengenai perkembangan inputs dan outputs pelaksanaan proyek, tetapi juga meliputi hasil, manfaat, dan dampaknya. Pada bab ini diuraikan system pemantauan pelaksanaan dan evaluasi kinerja proyek pembangunan yang diterapkan di Indonesia.

Sistem pemantauan dan evaluasi kinerja mempunyai peranan penting dalam menyediakan informasi mengenai perkembangan pelaksanaan proyek, baik dalam pengendalian pelaksanaan proyek (on going project) maupun dalam perencanaan berikutnya. Oleh karena itu pemantauan dan evaluasi kinerja proyek pembangunan merupakan salah satu tugas pokok yang perlu dipraktikkan dalam perencanaan dan manajemen pembangunan.

Sebagaimana system lainnya, system pemantauan dan evaluasi kinerja pada pokoknya meliputi struktur, mekanisme, termasuk tata cara pelaksanaannya, yang terkait dengan berbagai instansi. Tujuannya untuk mendapatkan informasi yang diperlukan mengenai kinerja proyek, baik proyek yang sedang berjalan, selesai dibangun ataupun yang telah beberapa tahun berfungsi. Pemantauan meliputi kegiatan pencatatan perkembangan, pelaporan dan penilaian kinerja pelaksanaan proyek pembangunan. Untuk itu, pemantauan dilengkapi informasi berkenaan dengan status perkembangan proyek. Sedangkan evaluasi kinerja lebih ditekankan pada penelaahan dan / atau pengkajian terhadap hasil, manfaat dan dampak proyek pembangunan. Evaluasi juga dapat dan perlu dilakukan terhadap hasil pemantauan dan pelaporan pelaksanaan proyek, dengan tujuan untuk mengetahui sejauh mana tingkat kemajuan pelaksanaan suatu proyek telah dicapai. Melalui evaluasi dalam rangka system pemantauan ini dapat pula diketahui tingkat pencapaian realisasi pelaksanaan fisik dan penyerapan dana disbanding dengan sasaran rencana fisik dan pembiayaan yang telah ditetapkan.

Sistem Pemantauan

Dalam system pemantauan pelaksanaan proyek – proyek pembangunan yang berlaku dewasa ini, terdapat unsure – unsure sebagai berikut : (1) proyek – proyek pembangunan yang dipantau, (2) pejabat yang menyampaikan laporan, (3) periode pelaporan, (4) bentuk – bentuk formulir pelaporan, dan (5) mekanisme pelaporan. Ketentuan – ketentuan yang menyangkut berbagai unsure system pemantauan tersebut, berlaku bagi seluruh departemen / lembaga. Untuk lebih meningkatkan peran pemerintah Dati I dalam pemantauan proyek, Bappeda tingkat I diminta pula untuk menyampaikan laporan pelaksanaan proyek yang ada di wilayahnya sebagai pengecekan silang atas laporan pemimpin proyek. Karena itu, system ini dilengkapi dengan Daftar Klasifikasi dan Kode Masalah (DKKM), serta Daftar Nama dan Nomor Kode Dati I dan Dati II. Selain itu, digunakan juga Laporan Realisasi Keuangan berdasarkan Surat Perintah Membayar (SPM) yang dikeluarkan oleh Pusat Pengolahan Data dan Informasi Anggaran, Departemen Keuangan. Gambaran ini lebih jauh mengenai system pemantauan dan pelaporan proyek – proyek pembangunan dapat dipelajari dalam Keputusan Menneq PPN/Ketua Bappenas Nomor www.ginandjar.com

Kep.120/KET/7/1994 tentang Sistem Pemantauan dan Pelaporan Pelaksanaan Proyek – proyek Pembangunan, yang dikembangkan berdasarkan pasal 73 Keppres No. 16 tahun 1994 tentang Pelaksanaan APBN.

Sasaran system pemantauan adalah semua proyek pembangunan yang dibiayai dana APBN, baik yang berasal dari rupiah murni maupun dari bantuan luar negeri.

Dalam system ini pejabat yang berkewajiban menyampaikan laporan pelaksanaan proyek pembangunan adalah pemimpin proyek, Sekretaris Jenderal Departemen / Pejabat setara pada lembaga dan Ketua Bappeda Tingkat I.

Pelaporan pelaksanaan proyek – proyek pembangunan, baik yang dibuat pemimpin proyek maupun Sekretaris Jenderal Departemen / Pejabat setara pada lembaga, dan Ketua Bappeda Tingkat I, dilakukan secara triwulan.

Untuk keseragaman pelaporan, dikembangkan beberapa macam formulir, yaitu (a) formulir laporan triwulan pelaksanaan proyek pembangunan yang diisi dan disampaikan oleh pemimpin proyek dan pemimpin bagian proyek, (b) formulir laporan konsolidasi triwulanan pelaksanaan proyek pembangunan departemen / lembaga yang diisi dan disampaikan oleh Sekretaris Jenderal Departemen / Pejabat setara pada lembaga dan (c) formulir laporan konsolidasi triwulan pelaksanaan proyek pembangunan yang ada di daerah, yang diisi dan disampaikan oleh Ketua Bappeda Tingkat I, termasuk laporan konsolidasi triwulanan pelaksanaan proyek – proyek bantuan pembangunan (Program Inpres).

Formulir pelaporan tersebut diatas, disampaikan masing – masing sebagai berikut. Untuk butir (a) kepada menteri / Ketua Lembaga yang bersangkutan, Menneq PPN / Ketua Bappenas, Menteri Sekretaris Negara up. Sekretaris Pengendalian Operasional Pembangunan, Gubernur Kepala Daerah Tingkat I up. Ketua Bappeda Tingkat I dan Bupati / Walikota/Dati II up. Ketua Bappeda Tingkat II, Kanwil Departemen / lembaga yang bersangkutan, dengan tembusan kepada Menteri Keuangan up. Direktur Jenderal Anggaran, dalam waktu selambat – lambatnya 2 (dua) minggu setelah berakhirnya triwulan yang bersangkutan.

Untuk mempermudah pengisian formulir pelaporan, dibuat DKKM mengenai berbagai hambatan dan kendala yang dihadapi di lapangan. Adanya Daftar Nama dan Nomor Kode Dati I dan Dati II dimaksudkan untuk mempermudah pengisian formulir menurut lokasi proyek. Pada formulir – formulir tersebut terdapat pula informasi tentang tingkat pencapaian pelaksanaan fisik dari proyek – proyek pembangunan yang bersangkutan. Dalam pada itu, laporan realisasi keuangan (SPM)

memberikan informasi mengenai tingkat penyerapan dan realisasi dana yang actual.

Dengan demikian, pemantauan pelaksanaan proyek dilaksanakan secara periodic dan sistematis. Berdasarkan hasil pemantauan tersebut diperoleh keterangan mengenai penyerapan dana, realisasi fisik, dan permasalahan dalam pelaksanaan proyek. Sehingga dapat diidentifikasi posisi perkembangan pelaksanaan proyek, apakah proyek berjalan sesuai dengan rencana dan menurut ketentuan yang berlaku, atau tidak. Dengan demikian akan diketahui bila terjadi keterlambatan, penyimpangan, atau kesalahan dalam pelaksanaan proyek.

Hasil pemantauan dan pelaporan pelaksanaan proyek dianalisis untuk menentukan sejauh mana tingkat kemajuan pelaksanaan proyek telah dicapai. Melalui analisis ini juga dapat diketahui, apakah pencapaian realisasi pelaksanaan fisik dan penyerapan dananya sesuai dengan table tolok ukur yang telah ditetapkan dalam DIP. Apabila sasaran fisik dan pembiayaan tidak tercapai sesuai rencana, dikemukakan factor penyebabnya sehingga dapat segera disiapkan koreksi atau penyelesaian masalah yang perlu dilakukan dalam rangka pengendalian proyek.

Khusus untuk proyek-proyek yang pendanaanya sebagai atau seluruhnya dibiayai dari bantuan luar negeri, pemantauannya di dasarkan pada informasi yang diperoleh dari laporan-laporan pemimpin proyek, Departemen Keuangan Bank Indonesia, dan laporan pemberi pinjaman/hibah luar negeri. Selain itu, pemantauan juga dilaksanakan melalui koordinasi pemantauan yang diikuti oleh unsure-unsur anggota Tim Pendayagunaan Pelaksanaan Proyek Pembangunan Dengan Dana Luar Negeri (TP4LDN), instansi pelaksana proyek dan instansi terkait lainnya, serta perwakilan negara-negara/lembaga-lembaga pemberi pinjaman yang bersangkutan. Koordinasi dimaksudkan untuk menyepakati (i) penetapan sasaran tahunan penyerapan dana pinjaman untuk masing-masing proyek dan (ii) pembahasan permasalahan-permasalahan yang dihadapi proyek termasuk pelaksanaan pencapaian sasaran-sasaran yang telah disepakati, (iii) pembahasan upaya penyelesaian masalah yang dihadapi. Melalui TP4LDN selanjutnya diupayakan pemecahan masalah-masalah dan hambatan pelaksanaan yang dijumpai di lapangan. Ketentuan-ketentuan mengenai TP4LDN tersebut dituangkan dalam Keppres Nomor 10 Tahun 1988 yang diperbahruhi dengan Keppres No.74 Tahun 1993.

Sistem Evaluasi Kinerja

Evaluasi kinerja merupakan salah satu kegiatan perencanaan dan manajemen pembangunan yang tidak kalah penting dibanding kegiatan lainnya. Namun, kegiatan ini masih belum banyak dilakukan secara komprehensif, sistematis, mandiri dan melembaga. Evaluasi kinerja yang www.ginandjar.com

dilaksanakan hingga akhir anggaran 1996/97 masih terbatas pada pemantauan perkembangan pelaksanaan proyek yang sedang berjalan dan mengacu pada Keputusan Menneq PPN/Ketua Bappenas Nomor: KEP. 120/Ket/7/1994, Tentang Sistem Pemantauan dan Pelaporan Pelaksanaan Proyek-proyek Pembangunan indicator-indikator kinerja masih terbatas pada masukan (*inputs*) dan keperluan (*outputs*) pelaksanaan proyek pembangunan.

Evaluasi kinerja terhadap proyek yang sudah selesai dibangun (*Terminal evaluation*) dan proyek yang sudah beberapa tahun berfungsi (*ex-post evaluation*) pada umumnya baru dilakukan untuk proyek-proyek bantuan luar negeri bersama-sama dengan pihak pemberi bantuan, seperti Bank Dunia (World Bank), Bank Pembangunan Asia (Asian Development Bank), atau pemberi bantuan bilateral, seperti Jepang dan Amerika Serikat. Ada pula evaluasi kinerja yang telah dilakukan oleh beberapa proyek besar lainnya, namun belum terlalu meluas. Masih terbatasnya evaluasi kinerja yang dilakukan antara lain disebabkan masih kurang informasi mengenai indicator kinerja yang dikembangkan pada tahap pengusulan proyek sehingga data yang diperlukan untuk dianalisis dalam evaluasi kinerja tidak cukup tersedia. Tidak tersedia dan kurang baiknya data serta lemahnya informasi mengenai indicator kinerja proyek, menyebabkan evaluasi kinerja sulit dilaksanakan, baik terhadap proyek yang telah selesai dibangun maupun yang telah selesai dibangun maupun yang telah berfungsi. Selain itu, memang ada keterbatasan sumber daya manusia yang memiliki kemampuan yang memadai untuk melaksanakan pekerjaan ini. Juga masih terbatas perangkat-perangkat analisis, baik perangkat keras maupun lunak.

Dewasa ini system evaluasi kinerja proyek pembangunan telah dikembangkan dengan dikeluarkannya Keputusan Menneq PPN/Ketua Bappenas Nomor: KEP. 195/Ket/12/1996. Tentang Evaluasi. Kinerja Proyek Pembangunan. Tujuannya untuk mendapatkan gambaran dan menarik pelajaran dari pengalaman mengenai hasil, manfaat, dan mengenai hasil, manfaat, dan dampak dari proyek pembangunan yang telah selesai dilaksanakan dan/atau yang telah berfungsi, sehingga diketahui tingkat keberhasilan atau kegiatan proyek pembangunan. Pada dasarnya dalam pengembangan system evaluasi kinerja dipergunakan pendekatan kerangka kerja logis (*logical framework* atau *result spectrum*) yang memberikan informasi mengenai indicator kinerja dan sasaran kinerja. Indicator kinerja adalah factor atau variable yang dapat diukur untuk menggambarkan kinerja proyek. Sasaran kinerja adalah kinerja yang ingin dicapai oleh proyek sebagaimana ditetapkan dalam rencana yang menyangkut masukan,

keluaran, hasil dan manfaat (*benefit*) serta dampak (*impacts*) dari proyek. Dari segi dampak dapat dibedakan adanya dampak positif dan atau negatif. Dengan demikian, untuk masing-masing unsure dalam kerangka tersebut ditetapkan indicator dan sasaran kinerja sebagaimana dapat dilihat pada Table 2.

Tabel 2
Desain Informasi Sistem Pemantauan dan Evaluasi
Serta Contoh Indikator dan Sasaran Kinerja

Kegiatan	Indikator dan Sasaran Kinerja ¹⁾				
	Masukan (Inputs)	Keluaran/Hasil (Outputs)	Tujuan Langsung/Manfaat (Outcomes)	Dampak (Impacts)	
				Dampak Positif	Dampak Negatif ²⁾
Pembangunan Irigasi	Dana yang diperlukan (Rp.) Waktu pelaksanaan (Bln) Jasa Kontraktor	Bangunan Saluran (KM) Bangunan Ukur (buah) Bangunan pintu air (buah) Cetak sawah (Ha) Areal yang diairi (Ha)	Ketersediaan suplai air (m ³ /dt). Ketetapan waktu suplai air. Kenaikan tingkat produksi (Kg/Ha). Meningkatkan Intensitas tanam (%)	Meningkatnya kesejahteraan petani (%) Swasembada pangan (%) Efisiensi sumber air (%)	Kerusakan lingkungan Menurunnya rasa memiliki terhadap irigasi yang pada awalnya dikelola masyarakat. Meningkatnya ketergantungan petani terhadap aparat pemerintah.
Pengadaan Listrik Perdesaan	Dana yang diperlukan (Rp.) Waktu pelaksanaan (Bln) Jasa kontraktor Teknologi, dll	Bangunan Pembangkit Listrik (M/W). Bangunan jaringan tegangan menengah (KMs). Bangunan jaringan tegangan rendah (KMs) Bangunan gardu distribusi (MWA)	Meningkatnya jumlah desa yang dilistriki (desa) Jumlah rumah tangga di desa yang mendapat aliran listrik meningkat (rumah tangga) Meningkatnya rasio efektifitas desa (%)	Peningkatan usaha rakyat di perdesaan (%) Peningkatan penyerapan tenaga kerja (orang) Peningkatan pendapatan masyarakat (%)	Pengeluaran konsumtif rumah tangga meningkat Meningkatnya arus informasi yang tidak sesuai dengan nilai budaya bangsa.

Sumber: Keputusan Menteri Negara PPN/Ketua Bappenas Nomor: KEP.195/KET/12/1996 Tentang Evaluasi Kinerja

- Catatan:
- 1) Dinyatakan secara kuantitatif. Dalam hal sulit untuk dinyatakan secara kuantitatif dapat diberikan pula secara kualitatif Kondisional (asumtif)
 - 2) Kondisional (asumtif)

Dari segi pendekatan, penelitian kinerja proyek pembangunan dilakukan antara lain dengan membandingkan sasaran kinerja dengan realisasi kinerja yang dicapai pada tahap proyek selesai dibangun atau pada tahap proyek selesai dibangun atau pada tahap proyek telah berfungsi. Perbandingan antara indikator kinerja dan sasaran kinerja yang direncanakan dengan realisasi tersebut, akan dapat mengungkapkan tingkat efisiensi dan

efektivitas pelaksanaan proyek pembangunan serta tingkat pencapaian sasaran dan tujuan pembangunan.

Peralatan analisis lain yang diterapkan dalam evaluasi kinerja pada dasarnya sama dengan teknik analisis pada tahap *ex-ante* (perencanaan), seperti studi kelayakan (*feasibility study*), penilaian rencana proyek (*project appraisal*), di mana digunakan pula antara lain perhitungan *cost benefit analysis*.

Informasi mengenai indicator kinerja dan sasaran kinerja tersebut dipergunakan dalam pemantauan perkembangan pelaksanaan proyek dan dapat pula digunakan dalam pelaksanaan studi evaluasi. Studi evaluasi dimaksudkan untuk mendapatkan gambaran yang komprehensif mengenai hasil, manfaat, dan dampak proyek pembangunan. Melalui studi ini akan diperoleh gambaran tingkat keberhasilan atau kegagalan pembangunan yang diperlukan dalam rangka perencanaan dan pelaksanaan pembangunan tahap berikutnya. Di samping itu, melalui studi evaluasi tersebut dapat pula dikembangkan Indikator kinerja lainnya yang relevan.

Pengawasan Pembangunan

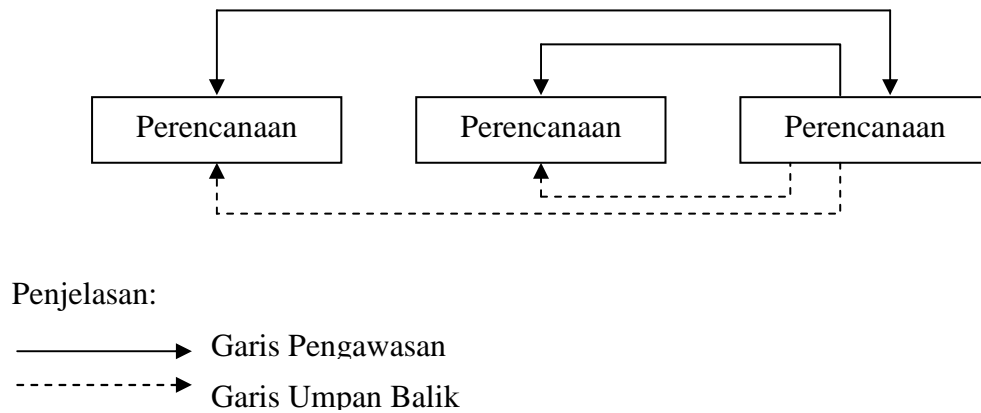
Untuk mengamankan pembangunan dalam mencapai sasaran dan tujuannya secara efisien dan efektif. Dikembangkan system pengawasan. Kegiatan-kegiatan perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan merupakan bagian, dari fungsi manajemen. Kegiatan sangat berhubungan erat, tidak dapat dipisahkan antara satu dengan lainnya. Dengan perkataan lain, ketiganya merupakan kesatuan utuh, saling melengkapi dan masing-masing memberi umpan baik (*feedback*) kepada yang

lainnya. Perencanaan, betapapun baiknya disusun, tidak ada artinya jika tidak dapat dilaksanakan. Demikian pula setiap pelaksanaan dari suatu kegiatan tidak mungkin dapat berjalan lancar bila tidak didasarkan kepada perencanaan yang baik. Pengawasan sangat diperlukan, baik untuk perencanaan maupun dan apalagi untuk pelaksanaannya. Tanpa pengawasan (dan pengendalian), apa yang direncanakan dan dilaksanakan dapat berjalan menuju arah yang bertentangan dengan tujuan yang telah digariskan. Gambar 5 memperlihatkan hubungan yang erat antara rencana, pelaksanaan, dan pengawasan.

Uraian berikut akan mencoba menggambarkan bagaimana system pengawasan pembangunan dilaksanakan di Indonesia. System pengawasan pembangunan dapat dilihat dari berbagai segi. Yang amat dikenal adalah pengawasan fungsional, terdiri dari pengawasan internal dan pengawasan eksternal. Selain itu, dikenal juga bentuk pengawasan lain yaitu pengawasan melekat dan pengawasan oleh masyarakat.

Secara singkat bentuk-bentuk pengawasan formal itu adalah sebagai berikut.

Gambar 5
Hubungan Pengawasan dalam Tahap Perencanaan dan Pelaksanaan



Pengawasan Fungsional

Aparatur pengawasan pembangunan terdiri dari aparat pengawasan intern pemerintah, yang disebut juga Aparat Pengawasan Fungsional Pemerintah (APFP), dan Aparat Pengawasan Ekstern Pemerintah (APEP). APEP meliputi kegiatan-kegiatan pengawasan yang dilakukan oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Inspektorat Jenderal (Itjen) departemen, aparat

pengawasan Lembaga LPND/instansi pemerintah lainnya. Inspektorat Wilayah (Itwil) kabupaten/kotamadya, dan inspektorat Jenderal Pembangunan (Itjenbang). Sedang APEP meliputi kegiatan-kegiatan pengawasan yang dilakukan oleh BPK, DPR, Mahkamah Agung dan Masyarakat.

Secara garis besar, struktur dan mekanisme pengawasan yang berlaku di Indonesia saat ini dapat dikemukakan secara hirakis sebagai berikut:

- a. Inspektur Wilayah (Irwil) propinsi/kabupaten/kota madya merupakan aparat pengawasan di daerah masing-masing yang mengawasi kegiatan sejauh wewenang pengawasan dan menyampaikan hasil-hasil kepada instansi yang lebih tinggi (Dati II ke Dati I dan Dati I ke Departemen Dalam Negeri).
- b. Inspektur Jenderal (Irjen) departemen melaksanakan pengawasan sesuai dengan ruang lingkup kewenangannya dan melaporkan hasilnya kepada menteri dari departemen yang bersangkutan dan tembusannya disampaikan kepada BPKP.
- c. BPKP/Perwakilan BPKP di daerah, melakukan koordinasi teknis pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan di pusat dan daerah, di samping melakukan pengawasan sendiri sesuai dengan ruang lingkup kewenangan BPKP di samping kepada Presiden dan Wakil Presiden serta Menteri Negara Koordinator Bidang Ekonomi, Keuangan, dan Pengawasan Pembangunan (Menko Ekku dan Wasbang).
- d. Menteri menerima laporan Irjen departemen untuk pertimbangan kebijaksanaan lebih lanjut serta sebagai bahan konsultatif bagi persidangan antar menteri.
- e. Menteri Ekku dan Wasbang mengkoordinasikan para menteri/pimpinan LPND sepanjang menyangkut bidang pengawasan. Bilamana dari hasil evaluasi dijumpai penyimpangan-penyimpangan. Yang menyangkut organisasi diteruskan kepada Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (Menpan), tata kerja diteruskan kepada menteri yang bersangkutan. Pindahkan personil diberlakukan PP No.30/1980, dan ICW (*Indische Compatibilities Wet*) melalui menteri yang bersangkutan; sedangkan yang menyangkut pidana diteruskan kepada Kejaksaan Agung dan Menteri yang bersangkutan.
- f. Wakil Presiden mendapat tugas khusus dari Presiden untuk mengkoordinasikan seluruh aparat pengawasan pemerintah dan kegiatannya. Wakil Presiden juga menampung informasi dari masyarakat.
- g. Presiden melakukan pembinaan pengawasan yang dilakukan aparat pengawas, yang dalam pelaksanaannya dibantu oleh Irjenbang selaku staf pembantu Presiden. Inspektur Jendral Pembangunan (Irjenbang) melakukan petunjuk Presiden, untuk secara langsung dilaporkan kepada Presiden.
- h. BPK mempunyai tugas memeriksa tanggungjawab pemerintah tentang keuangan dan kekayaan negara serta semua pelaksanaan APBN, APBD, dan Anggaran BUMN/BUMD berdasarkan ketentuan UU, dan berkewajiban untuk memberitahukan hasil pemeriksaannya kepada DPR. Kewajiban BPK untuk memberitahukan hasil pemeriksaannya kepada DPR sehingga saat ini dilakukan setahun sekali dalam bentuk Buku Hasil Pemeriksaan Tahunan (Haptah). BPK juga memberitahukan hasil pemeriksaannya kepada pemerintah.
- i. DPR sebagai lembaga perwakilan melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas-tugas pemerintah secara konstitusional DPR berkewajiban mengawasi jalannya pemerintahan dan pembangunan. Hal ini dilakukan antara lain melalui pembahasan dan persetujuan Rancangan Undang-Undang (RUU), termasuk RUU APBN yang diajukan pemerintah, rapat-rapat kerja dan dengar pendapat Komisi Komisi DPR dengan instansi pemerintah terkait kunjungan kerja ke daerah-daerah, dan sebagainya.
- j. Mahkamah Agung melakukan pengawasan atas jalan peradilan untuk diambil tindakan perbaikan/penertiban. Selain itu, lembaga peradilan juga turut serta dalam pengawasan, meskipun tidak secara langsung, antara lain melalui peradilan tata usaha negara.

Butir-butir (a) sampai dengan (g) termasuk ke dalam golongan pengawasan intern, sedangkan butir (h) sampai dengan (j) termasuk pengawasan ekstern (di luar masyarakat). Seperti dapat disimak dari uraian diatas, pengawasan intern merupakan pengawasan yang dilakukan oleh subyek pengawasan (yaitu pengawasan) yang berada di dalam wadah organisasi yang sama dengan obyek yang diawasi. Sedangkan pengawasan ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh subyek pengawasan yang berada / berkedudukan di luar tubuh organisasi dari obyek yang diawasi.

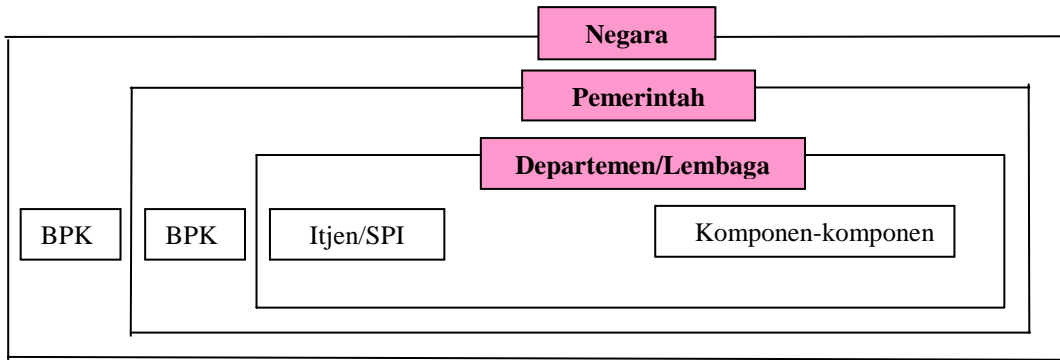
Kaitan posisi pengawasan intern dengan pengawasan ekstern dijelaskan pada gambar 6, yang setara terbatas hanya menggambarkan hubungan fungsional antara Itjen departemen, BPKP, dan BPK, sesuai dengan kedudukan, kewenangan dan tanggung jawab masing – masing sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan Gambar 7 menjelaskan struktur pengawasan fungsional yang memperlihatkan kegiatan dan mekanisme pengawasan negara dan pemerintah, termasuk pemerintah daerah.

Untuk menghindarkan pengawasan yang tumpang tindih dan menciptakan pengawasan yang efisien dan efektif, dilakukan koordinasi pengawasan mulai saat perumusan kebijaksanaan dan perencanaan, sampai pada pelaksanaan teknis pengawasan. Sejak tahun 1998 pelaksanaan pengawasan antara aparat pengawasan fungsional dikoordinasikan dalam berbagai tingkatan. Di tingkat nasional dilakukan rapat koordinasi pengawasan, yang dipimpin oleh Wakil Presiden. Selanjutnya Menko Ekku dan Wasbang melakukan koordinasi yang bersangkutan dengan kebijaksanaan pelaksanaan pengawasan. Sementara

itu, kepala BPKP juga melakukan koordinasi yang berkaitan dengan pelaksanaan teknis operasional pengawasan. Sedangkan di tingkat daerah, kepala

perwakilan BPKP di daerah-daerah mengkoordinasikan program pengawasan di daerahnya, di bawah koordinasi kepala wilayah setempat.

Gambar 6
Hubungan Fungsional Pengawasan



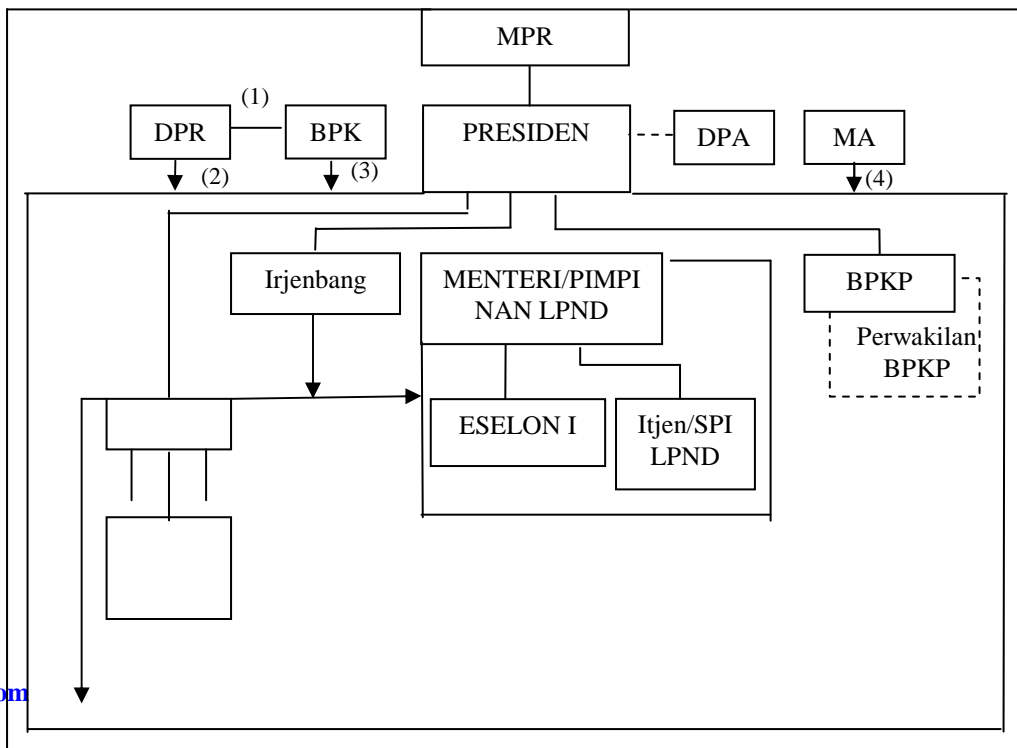
PENJELASAN:

Itjen : merupakan aparat pengawasan intern departemen dan melakukan pengawasan intern dalam lingkungan departemen

BPKP: merupakan aparat pengawasan intern pemerintah yang merupakan pengawasan ekstern terhadap semua aparatur pemerintah (termasuk departemen)

SPI : Satuan pengawasan intern dalam lingkungan BUMN

Gambar 7
STRUKTUR PENGAWASAN FUNGSIONAL



Pelaksanaan pengawasan dimulai dengan Program Kerja Pengawasan Tahun (PKPT) yang meliputi obyek-obyek pemeriksaan masing-masing APFP. Pengaturan pelaksanaannya dilakukan oleh BPKP setelah disahkan oleh Menko Ekku dan Wasbang.

Pengawasan

Pengawasan melekat (Waskat) adalah yang secara structural melekat pada setiap dan seluruh hirarki jabatan pimpinan organisasi dan merupakan fungsi inhernya. Dengan demikian, Waskat merupakan bagian dari siklus kegiatan pemantauan, pemeriksaan, pelaporan, penilaian, dan tindakan koreksi. Melalui Waskat, merupakan bagian dari siklus kegiatan pemantauan, pemeriksaan, pelaporan, dan tindakan koreksi. Melalui waskat, pimpinan organisasi memperoleh masukan yang setelah diteliti dapat dipergunakan untuk menilai jajaran yang dipimpinnya, apakah telah diberprilaku dan melaksanakan tugas dan fungsinya dengan sebaik-baiknya sesuai dengan peraturan perundang-undang yang berlaku dan prinsip-prinsip professional yang diperlukan.

Pada dasarnya Waskat dimaksudkan untuk menjamin keterpaduan, ketetapan, keberhasilan (tanpa penyelewengan, pungutan liar, korupsi, atau perbuatan tercela lainnya), kelancaran, disiplin, dan kegairahan pelaksanaan tugas supaya tercapai tingkat efisiensi, efektivitas, dan produktivitas kerja secara optimal dari kegiatan setiap dan seluruh staf serta satuan organisasi, dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Waskat sesungguhnya merupakan bentuk pengawasan yang paling strategis dibandingkan dengan bentuk-bentuk pengawasan lainnya. Bila waskat benar-benar dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku, maka berbagai bentuk kebocoran dan penyimpangan dapat ditekan seminimal mungkin.

Pengawasan Masyarakat

Pengawasan masyarakat (Wamas) merupakan bentuk partisipasi masyarakat atas penyelenggara pemerintah dan pembangunan. Partisipasi masyarakat tersebut bukan tampil dengan sendirinya, tetapi harus didahului oleh terbentuknya sikap peduli dan motivasi. Namun, sikap peduli dan sikap peduli dan motivasi hanya

dapat tumbuh jika ada harapan bahwa keikutsertaan itu akan ada hasilnya. Dibukanya Trombol Pos 5000 pada kantor Wakil Presiden pada tahun 1998 adalah untuk merangsang dan menampung partisipasi masyarakat, khususnya dalam turut mengawasi jalannya pemerintahan dan pembangunan. Berbagai instansi, BUMN, dan pemerintah daerah juga telah membuka kotak pos sendiri untuk menampung keluhan masyarakat terhadap lembaganya.

Pengawasan masyarakat lebih luas dari pada hanya kotak-kotak pos tersebut. Pengawasan masyarakat disalurkan pula melalui lembaga-lembaga perwakilan, lembaga-lembaga peradilan, organisasi-organisasi politik, organisasi kemasyarakatan, dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Pengawasan masyarakat yang sangat efektif adalah melalui media massa.

Tindakan Lanjut Pengawasan

Pengawasan tidak ada gunanya untuk perbaikan tanpa langkah-langkah lanjutan. Tindak lanjut hasil pengawasan terdiri atas dua kelompok utama, yaitu: (1) tindak bersifat *preventif*, berupa penyempurnaan unsur aparatur di bidang kelembagaan, ketelaksanaan, dan kepegawaian, dan (2) tindak lanjut bersifat *represif*, berupa penindakan terhadap perbuatan korupsi, penyelewengan lainnya. Penindakan tersebut dilakukan dalam bentuk (a) tindakan administrative terhadap pegawai, (b) tindakan atau perdata kepada pegawai dan/atau pihak ketiga melalui Kejaksaan Agung dan Kepolisian.

Administrasi dan Peran Serta Masyarakat dalam Pembangunan

Bab ini akan ditutup dengan sebuah uraian mengenai peranan administrasi dalam pembangunan di mana peran masyarakat telah tumbuh menjadi lebih besar. Seperti dikemukakan di atas, pembangunan tidak hanya dilaksanakan oleh pemerintah tetapi juga oleh masyarakat. Kiranya, peran pemerintah dalam pembangunan tidak hanya melalui investasi langsung pemerintah, tetapi juga, bahkan makin penting dan besar peranannya, melalui kebijaksanaan pembangunan yang mendorong berkembangnya kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh masyarakat.

Perkembangan ini dipengaruhi oleh perubahan fundamental yang sedang berlangsung dan mempengaruhi oleh perkembangan dan perjalanan pembangunan bangsa Indonesia. Kehidupan modern yang makin kompleks membuat birokrasi negara, yang sejak akhir abad ke-19 sampai pertengahan abad ke-20 berperan besar, telah tidak lagi mampu menjalankan segenap peran yang diharapkan darinya, terutama dalam memajukan kesejahteraan masyarakat yang menjadi tujuan negara di mana saja dan dalam system apa saja.

David Osborne dan Ted Gaebler (1992) mengutip E.S. Savas yang mengatakan bahawa tugas pemerintah dalam mengemudi, dan bukan pengayuh kapal. Oleh karena itu, di dunia Barat ada kesepakatan yang menyatakan bahwa pemerintah yang baik adalah yang paling sedikit memerintah. Maksim ini juga sudah tidak berlaku lagi. Di negara-negara Barat pergolakan-pergolakan social mendorong negara beberapa makin besar. Di Amerika Serikat, F.D. Roosevelt membuat pembaharuan besar dalam keterlibatan pemerintah dengan *new Deal*-nya pada tahun 1930-an. Namun, perdebatan mengenai peranan pemerintah terus berjalan. Namun, perdebatan mengenai peranan pemerintah terus berjalan. Menjadi *concern* para ahli ilmu administrasi untuk mencari bentuk-bentuk kelembagaan pemerintah yang tepat dan dapat berperan sesuai tantangan-tantangan yang dihadapi dalam dunia yang makin cepat berubah.

Upaya mencari bentuk birokrasi yang tepat untuk masa depan sekarang masih berlangsung. Seperti biasa, administrasi pemerintahan acap kali ketinggalan dibandingkan dengan kemajuan ekonomi dan teknologi, yang melahirkan teori-teori dan pemikiran-pemikiran baru dalam manajemen bisnis. Seperti di waktu-waktu yang lalu, penulisan mengenai pembaharuan dan administrasi negara sering kali mengikuti perkembangan dan pengalaman dunia bisnis, yang sekarang sudah banyak berkembang menjadi birokrasi sendiri, dan tidak kalah rumitnya dengan administrasi negara.

Osborne dan Gaebler menyimpulkan institusi-institusi yang konspenya berkembang mengikuti kelahiran revolusi industri sudah tidak cocok lagi dengan masa sekarang dan masa depan. Berbagai pokok pikiran di atas, memang dikembangkan untuk system birokrasi (pemerintah maupun swasta) di negara-negara maju yang sudah akan meninggalkan abad industri memasuki abad informasi. Oleh karena dunia sudah makin menyatu, negara berkembang pun tidak bias melepaskan diri dari proses perubahan yang terjadi secara global. Bagi negara-negara maju, proses itu berjalan secara alamiah, dari satu babak peradaban ke babak lain. Namun, bagi bangsa yang baru berkembang, proses itu merupakan lompatan-lompatan, atau percepatan dari proses yang di negara maju berjalan

secara evolusioner, gelombang demi gelombang. Dengan sendirinya hal ini bukan masalah yang mudah.

Wujud peranan aparatur negara dalam PJP II sebenarnya telah di tunjukan oleh GBHN 1993. GBHN 1993 menggariskan bahwa “pembangunan nasional dilaksanakan bersama oleh masyarakat dan pemerintah. Masyarakat adalah pelaku utama pembangunan dan pemerintah berkewajiban untuk mengarahkan, membimbing, serta menciptakan suasana yang menunjang, saling mengisi, dan saling melengkapi dalam satu kesatuan langkah menuju tercapainya tujuan pembangunan nasional”. Itulah hakikat peran administrasi negara dalam pembangunan di Indonesia.

Tersirat dalam pesan itu bahwa peranan administrasi negara tidak harus senantiasa berada di garis paling depan. Memang dalam dunia yang makin kompleks, dengan masyarakat yang makin canggih dan dunia usaha yang makin maju dan besar peranannya, peran administrasi negara seperti digambarkan oleh para pakar di atas harus disesuaikan. Dalam falsafah kepemimpinan dan manajemen asli bangsa Indonesia dikenal prinsip-prinsip *ing ngarso sung tulodo, ing madyo mangun karso* dan *tut wuri bandayani*. Prinsip-prinsip itu tepat sekali mencerminkan amanat GBHN dan proses penyesuaian peran administrasi negara terhadap proses perkembangan dan perubahan yang sekarang sedang terjadi.

Ada saatnya aparatur negara masih harus berperan *ing ngarso sung tulodo*, terutama dalam hal tuntunan dan kelaporan masih dibutuhkan. Dengan masyarakat yang makin maju, peran *ing madyo mangun karso* akan makin bertambah besar. Dengan kemajuan yang lebih pesat lagi, aparatur negara akan makin berfungsi *tut wuri bandayani*. Namun, dalam keadaan yang bagaimana pun, ketiga asas tersebut melekat dalam jiwa, semangat, dan system pemerintahan di Indonesia. Penerapannya saja berbeda, sesuai dengan kebutuhan dan keadaan.

Padangan yang kuat berkembang berpendapat bahwa administrasi negera ditantang untuk menjadi administrasi bagi masyarakat yang berubah cepat. Para pakar dan teoritis administrasi banyak berbicara mengenai peranan administrasi negara yang harus makin terfokuskan untuk menghasilkan *high quality public goods and services*. Untuk itu, diperlukan birokrasi yang memiliki semangat kewirausahaan, seperti Osborne dan Gaebler (1992). Drucker (1998) bahkan menyatakan, dalam menghadapi keadaan yang sedang berubah itu yang diperlukan bukan administrasi negara yang lemah, tetapi justru *a vigorous, and a strong and a very active government*. Pandangan-pandangan itu berkembang oleh karena pemerintah dalam memberikan *public goods services* dianggap gagal atau berprestasi sesuai harapan atau biaya yang dikeluarkan. Dengan sendirinya sebagai

perbandingan sering diberikan contoh kemajuan-kemajuan dalam sector bisnis, di mana administrasi niaga dalam beberapa desawarsa terakhir ini telah sangat maju karena kemampuannya dalam memanfaatkan metode analisis dari ilmu-ilmu eksakta, misalnya matematika, di samping metode ilmu-ilmu perilaku (*behavioral services*).

Administrasi negara-negara di Indonesia sebagai administrasi pembangunan juga harus dapat mengikuti arus perubahan dalam falsafah dan pola pikir disiplin administrasi, agar seiring dengan alirn perkembangan yang sedang berlangsung. Konsep-konsep mengenai birokrasi pada khususnya dan administrasi negara pada umumnya harus direvitalisasi, agar menyambung dengan proses perkembangan yang sedang berlangsung.

Yang dipermasalahkan adalah bahwa birokrat, yang pernah menjadi institusi pendorong kemajuan dan pembaharuan, misalnya dalam masa transisi dari system feodal ke demokrasi, atau dari ekonomi bebas ke arah ekonomi kesejahteraan, sekarnag sudah ketinggalan. Pada saat dunia di sekitarnya berkembang, birokrasi terbenam dalam kemerdekaan, dan tidak mengutamakan pelayanan masyarkat, melainkan pelayanan dirinya sendiri (*self-serving*). Di Indonesia, seperti di negara-negara berkembang lainnya, masalah yang dihadapi tidak hanya seperti negara-negara maju seperti digambarkan Drucker di atas, tetapi masalah yang masih lebih mendasar daripada itu.

Penyelenggaraan administrasi negara di Indonesia masih belum mampan. Selagi administrasi negara sedang dalam proses membangun bentuk, sekarang sudah dihadapkan pada tuntutan untuk mengikuti perubahan yang didorong oleh perkembangan lingkungan eksternal yang luas. Sebenarnya, tanpa proses globalisasi pun sudah dihadapi tantangan yang berat untuk membangun administrasi negara di Indonesia. Dengan globalisasi, tantangan itu tentunya menjadi makin berat.

Administrasi negara sebagai administrasi pembangunan harus mampu mendukung proses pembangunan yang menghasilkan pertumbuhan pada tingkat yang memadai secara berkelanjutan. Dalam teori ekonomi, pertumbuhan dihasilkan oleh investasi. Investasi ini diperoleh dari tabungan nasional, yaitu tabungan pemerintah dan masyarakat. Dengan demikian, peran administrasi pembangunan adalah menghasilkan dari penerimaan dalam negeri dikurangi pengeluaran rutin. Untuk memperoleh tabungan pemerintah yang optimal ada dua sisi yang ditempuh, yaitu mengefisienkan pengeluaran rutin dan meningkatkan penerimaan.

Administrasi pembangunan juga harus merangsang tabungan masyarakat, yang diperoleh dari kegiatan ekonomi masyarakat. Merangsang kegiatan ekonomi masyarakat dapat dilakukan melalui kebijaksanaan-

kebijaksanaan makro, sektoral, dan regional, yang memberikan pengarahannya, bimbingan, dan dukungan pada kegiatan ekonomi masyarakat. Kegiatan ekonomi masyarakat dapat makin digairahkan bila hambatan-hambatan dikurangi. Itulah dasar langkah-langkah deregulasi. Jadi tidak berarti tidak ada lagi regulasi, karena kebijaksanaan juga dapat diartikan regulasi dan aturan main tetap diperlukan, terutama dalam kehidupan masyarakat yang makin kompleks. Namun, regulasi yang diperlukan adalah yang meningkatkan (*enbance*) dan mendorong (*motivate*) kegiatan masyarakat serta memajukan pemerataan social (*social equity*).

Dalam Repelita VI investasi masyarakat di rencanakan tiga kali lebih besar daripada investasi pemerintah, sehingga keberhasilan dalam mencapai sasaran-sasaran pembangunan amat tergantung pada kemampuan untuk merealisasikan investasi masyarakat itu. Pembangunan administrasi dengan demikian harus berarti pula penyempurnaan kelembagaan dan pranata ekonomi dalam suatu system yang merangsang mobilisasi dan pertumbuhan sumber dana dalam negeri. Menarik sumber dana dari luar negeri, juga penting dan harus ditunjang melalui kebijaksanaan-kebijaksanaan yang tepat, baik di sektor moneter maupun sektor-sektor riil. Perumusan dan penetapan kebijaksanaan-kebijaksanaan ini, sebagai *publik policies*, seperti telah diutarakan di atas, juga menjadi bidang yang berhimpitan antara disiplin administrasi negara dan ekonomi.

Dana-dana pembangunan itu tentunya harus diarahkan pada kegiatan produktif, dan bukan kegiatan-kegiatan konsumtif dan spekulatif. Ukurannya adalah pencapaian sasaran yang harus dilakukan dengan cara seefisien mungkin. Disini kembali penting peranan administrasi dalam mengarahkan penggunaan dana-dana pembangunan agar tepat menuju ke arah yang dikehendaki. Dalam ekonomi yang makin terbuka dan berorientasi pasar sesungguhnya peranan pemerintah yang lebih besar makin dituntut untuk lebih dicurahkan pada upaya pemerataan. Terlebih lagi tujuan bernegara adalah mewujudkan suatu keadilan social bagi seluruh rakyat Indonesia. Ekonomi yang dicita-citakan adalah yang mengutamakan kemakmuran masyarakat dan bukan kemakmuran orang seorang. Itu adalah dasar-dasar yang sudah diterima (*given*), dan harus dipedomani administrasi negara Indonesia. Artinya administrasi negara tidak boleh netral dan harus berpihak kalau berhadapan dengan masalah keadilan social dan kepentingan rakyat banyak.

Dalam era globalisasi pemilihan ini menjadi lebih sulit, karena acap kali memerlukan intervensi pemerintah. Meskipun ekonomi harus makin diarahkan kepada ekonomi pasar, dan untuk itu diperlukan apa yang disebut *a level playing field*, namun administrasi negara harus

menjamin persaingan berjalan seimbang. Dan kamu belum seimbang harus menambah bobot pada yang kurang kuat agar dapat menjadi seimbang.

Kemampuan ekonomi masyarakat telah berkembang dengan pesat dan telah memberikan sumbangan nyata bagi pembangunan nasional, pertumbuhan dan perubahan struktur ekonomi, menciptakan lapangan kerja, penerimaan devisa, dan penerimaan negara. Namun, kinerja tersebut tidak didukung oleh struktur yang mantap. Dalam tatanan perekonomian Indonesia, ada masalah yang bersifat structural yang ditunjukkan oleh adanya lapisan usaha besar yang relatif sedikit jumlahnya, namun menguasai bagian terbesar asset produktif. Sedangkan lapisan usaha kecil sebagai dasar perekonomian rakyat dan merupakan bagian terbesar adalah dunia usaha, kurang andal dan hanya menguasai sebagian kecil asset nasional. Sementara itu, lapisan usaha menengah yang seharusnya merupakan tulang punggung pengembangan dunia usaha, ternyata kurang tangguh dan jumlahnya juga tidak memadai, sehingga menimbulkan keadaan *bollow middle* (kekosongan tengah). Kesenjangan itu merupakan akibat dari tidak meratanya pemilikan sumber daya produksi dan produktivitas, serta system distribusi dan pasar di antara para pelaku ekonomi. Kelompok masyarakat dengan pemilikan factor produksi terbatas dan produktivitas rendah yang menghasilkan tingkat kesejahteraan rendah dihadapkan pada kelompok pelaku ekonomi maju, berkembang dan kuat. Sehingga kesenjangan pun terjadi dan berlanjut selama beberapa waktu.

Kesenjangan itu telah menyebabkan terjadinya dikotomi, yaitu antara pelaku ekonomi kuat dan pelaku ekonomi lemah, serta menumbuhkan rasa ketidakadilan. Dualisme dalam perekonomian Indonesia itu tak mudah untuk dihilangkan karena menyangkut masalah penguasaan teknologi, pemilikan modal, akses pasar, dan sumberdaya manusia. Kenyataannya ini menyebabkan pula perekonomian Indonesia sulit untuk tinggal landas secara serempak di seluruh wilayah negara. Terutama bagi kelompok masyarakat yang tinggal di daerah perdesaan dan pedalaman yang jumlahnya lebih besar dan masih menghadapi tantangan berat untuk dapat mengabaikan kegiatan ekonomi mereka dengan system perekonomian modern yang sangat menekankan penting efisiensi dan produktivitas.

Kesenjangan structural ini tercermin baik dalam kegiatan produksi, distribusi, maupun permodalan. Dengan struktur dunia usaha yang seperti itu, perekonomian nasional menjadi kurang kukuh dan *demokrasi ekonomi* seperti dikehendaki oleh UUD 1945 tidak mudah diwujudkan. Padahal, usaha menengah dan kecil, termasuk koperasi serta usaha informal dan tradisional, memiliki potensi yang besar dalam memperkuat struktur dunia

usaha serta mampu menciptakan kesempatan usaha dan lapangan kerja sehingga meningkatkan pendapatan rakyat.

Bagaimana mengatasi masalah kesenjangan itu menjadi tantangan besar bagi administrasi pembangunan di Indonesia.

Demikian secara ringkas gambaran tantangan yang dihadapi oleh administrasi negara dalam pembangunan atau administrasi pembangunan di Indonesia. Dengan atau tanpa adanya kecenderungan globalisasi, tantangan-tantangan itu sudah ada. Proses globalisasi, sebagai suatu proses perubahan yang berlangsung cepat, dengan sendirinya menambah intensitas dan beban tantangan-tantangan tersebut. Terutama dengan peranan masyarakat yang makin besar dalam pembangunan dan dengan peningkatan kesejahteraan, kualitas administrasi negara dituntut agar lebih baik lagi.

Salah satu jawabannya adalah membangun administrasi negara melalui sumber daya manusia administrasi yang profesional dan memiliki kompetensi yang tinggi. Profesionalisme mencerminkan sikap seseorang terhadap profesi yang ditekuninya, kesungguhan hati untuk mendalami, menguasai, menerapkan, dan menjunjung tinggi etika profesi. Secara sederhana profesionalisme dapat diartikan sebagai perilaku, cara, atau kualitas yang menjadi ciri suatu profesi atau orang yang profesional. Seorang dikatakan profesional apabila pekerjaannya mempunyai ciri atau memiliki standar teknis atau etika profesi. Sedangkan profesi adalah suatu aktivitas yang memerlukan pengetahuan khusus (*specialized knowledge*) yang sering memerlukan waktu dan persiapan akademis yang panjang intensif. Seorang yang mendalami bidang tertentu dengan setengah-setengah, misalnya, sukar untuk disebut profesional.

Kompetensi merupakan suatu konsep yang erat kaitannya dengan profesionalisme. Kompetensi merujuk pada suatu keadaan di mana seorang dapat dipercaya berdasarkan kemampuannya. Dengan demikian, kompetensi merupakan konsep keandalan suatu organisasi atau seorang individu yang diperoleh melalui profesi yang digelutinya. Kompetensi juga menunjukkan kadar penguasaan suatu profesi atau bidang tanggung jawab. Seorang yang tidak menguasai suatu profesi, atau rendah kadar penguasaan, pengetahuan, dan tanggung jawabnya terhadap profesi itu, tidak dapat dikatakan kompeten untuk bidang yang bersangkutan.

Kompetensi profesionalisme merupakan produk dari suatu system social budaya. Dengan demikian, jalan yang ditempuh haruslah dimulai dengan memperbaharui segi budayanya. Mengenai budaya administrasi sudah banyak yang mempelajari, sejak diketengahkan

keberadaannya sampai betapa penting peranannya, sebagaimana dikemukakan oleh para ilmuwan administrasi, seperti Chester Barnad, kemudian Philip Selznick, dan seterusnya. Di dalam bisnis juga dikenal *corporate culture*. Pembaharuan dalam administrasi negara tidak mungkin berlangsung lancar tanpa pembaharuan dalam budayanya, karena seperti dikatakan Wilson *culture is to an organization what personality is to an individual*. Ia akan dihasilkan oleh suatu sistem pendidikan yang memang dirancang untuk menghasilkan SDM yang demikian.

Pengetahuan akademis dan keterampilan teknis jelas merupakan syarat utama. Namun, itu saja tidak cukup, yang penting, selain latar belakang akademis dan pengetahuan, adalah semangat. Dalam profesionalisme adanya etika, dan ini harus menyemangati sikap seorang professional. Oleh karena itu sungguh penting sekali, bukan hanya pengetahuan tetapi juga penghayatan terhadap nilai-nilai moral harus menjadi pegangan bagi administrator pembangunan.