

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Kajian Umum tentang Implementasi

Secara sederhana implementasi bisa diartikan pelaksanaan atau penerapan. Majone dan Wildavsky, mengemukakan implementasi sebagai evaluasi, Browne dan Wildavsky mengemukakan bahwa implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan, pengertian implementasi sebagai aktivitas yang saling menyesuaikan juga dikemukakan oleh McLaughlin, adapun Schubert mengemukakan bahwa implementasi adalah sistem rekayasa.³ Pengertian-pengertian di atas memperlihatkan bahwa kata implementasi berpusat pada aktivitas, adanya aksi, tindakan, atau mekanisme suatu sistem. Ungkapan mekanisme mengandung arti bahwa implementasi bukan sekadar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan dilakukan secara sungguh-sungguh berdasarkan acuan norma tertentu untuk mencapai tujuan kegiatan. Oleh karena itu, implementasi tidak berdiri sendiri tetapi dipengaruhi oleh obyek berikutnya yaitu hukum. Pada kenyataannya, implementasi peraturan perundang-undangan merupakan proses untuk melaksanakan ide, program atau seperangkat aktivitas baru dengan harapan orang lain dapat menerima dan melakukan perubahan. Didalam konteks implementasi peraturan perundang-undangan pendekatan-pendekatan yang telah dikemukakan di atas memberikan tekanan pada proses. Esensinya implementasi adalah suatu proses, suatu aktivitas yang digunakan untuk

³ Anonymous, 2010, *Definisi Implementasi* (online), <http://www.google.com>, (20 Oktober 2011).

mentransfer ide/gagasan, program atau harapan-harapan yang dituangkan dalam bentuk tertulis agar dilaksanakan sesuai dengan bentuk tertulis tersebut.

Implementasi suatu aturan hukum tidak dapat lepas dari tipe-tipe hukum atau tipologi hukum yang berpengaruh pada penegakan hukum. Terdapat tipe-tipe hukum, yaitu:

1. Hukum yang bersifat represif

Merupakan hukum yang bersifat menekan masyarakat dan cenderung ditentang oleh masyarakat, misalnya Undang-Undang Anti Pornografi (APP) dan biasanya tidak mencerminkan keadilan dalam masyarakat, misalnya undang-undang pada masa Orde Baru.

2. Hukum yang bersifat responsif

Merupakan hukum yang bersifat menampung aspirasi masyarakat dan cenderung dipatuhi, misalnya Undang-Undang Pemilu, Undang-Undang Otonomi Daerah.

3. Hukum yang bersifat progresif

Merupakan hukum yang memberikan manfaat bagi masyarakat dan yang menyejahterakan masyarakat dan cenderung dapat diterima masyarakat, misalnya Undang-Undang Pangan, Undang-Undang Kesehatan, Undang-Undang Perlindungan Konsumen.

4. Hukum yang menitikberatkan pada supremasi hukum

Dapat dikatakan sebagai hukum yang mengedepankan aturan hukum atau rule of law, merupakan pengaturan oleh hukum, hukum yang berkuasa dan hukum yang memerintah. (*government not by man but by law*). Unsur-unsurnya dapat berupa hak asasi yang dijamin oleh undang-undang,

persamaan di hadapan hukum dan tidak ada kesewenang-wenangan tanpa aturan hukum yang jelas.

Untuk mengefektifkan implementasi kebijakan yang ditetapkan, maka diperlukan adanya tahap-tahap implementasi kebijakan. M. Irfan Islamy membagi tahap implementasi dalam dua bentuk, yaitu :⁴

1. Bersifat *self-executing* , yang berarti bahwa dengan dirumuskannya dan disahkannya suatu kebijakan maka kebijakan tersebut akan terimplementasikan dengan sendirinya, misalnya pengakuan suatu negara terhadap kedaulatan negara lain.
2. Bersifat *non self-executing* yang berarti bahwa suatu kebijakan publik perlu diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak supaya tujuan pembuatan kebijakan tercapai.

Ahli lain, Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn mengemukakan sejumlah tahap implementasi sebagai berikut :⁵

Tahap I terdiri atas kegiatan-kegiatan :

1. Menggambarkan rencana suatu program dengan penetapan tujuan secara jelas ;
2. Menentukan standar pelaksanaan ;
3. Menentukan biaya yang akan digunakan beserta waktu pelaksanaan.

Tahap II Merupakan pelaksanaan program dengan mendayagunakan struktur staf, sumber daya, prosedur, biaya serta metode.

⁴ Anonymous, 2010, *Definisi Implementasi* (online), <http://www.google.com>, (20 Oktober 2011).

⁵ *Ibid.*

Tahap III Merupakan kegiatan-kegiatan :

1. Menentukan jadwal ;
2. Melakukan pemantauan ;
3. Mengadakan pengawasan untuk menjamin kelancaran pelaksanaan program.

Dengan demikian jika terdapat penyimpangan atau pelanggaran dapat diambil tindakan yang sesuai, dengan segera. Jadi implementasi kebijakan akan selalu berkaitan dengan perencanaan penetapan waktu dan pengawasan.

Menurut George C. Edward III dalam Implementasi ada empat faktor yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi suatu kebijakan, yaitu faktor sumber daya, birokrasi, komunikasi, dan disposisi.⁶

1. Faktor sumber daya (resources)

Faktor sumber daya mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan, karena bagaimanapun jelas dan konsistennya ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan suatu kebijakan, jika para personil yang bertanggung jawab mengimplementasikan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan bisa efektif. Sumber-sumber penting dalam implementasi kebijakan yang dimaksud antara lain mencakup :

- a. Staf yang harus mempunyai keahlian dan kemampuan untuk bisa melaksanakan tugas.
- b. Perintah.
- c. Anjuran atasan/pimpinan.

⁶ Edward, George C, *Implementing Public Policy*, Washington, D.C. : Congressional Quarterly Pres, 1980, hlm 111.

Disamping itu, harus ada ketepatan atau kelayakan antara jumlah staf yang dibutuhkan dan keahlian yang harus dimiliki dengan tugas yang akan dikerjakan. Dana untuk membiayai operasionalisasi implementasi kebijakan tersebut, informasi yang relevan dan yang mencukupi tentang bagaimana cara mengimplementasikan suatu kebijakan, dan kerelaan atau kesanggupan dari berbagai pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan tersebut. Hal ini dimaksudkan agar para implementor tidak akan melakukan suatu kesalahan dalam bagaimana caranya mengimplementasikan kebijakan tersebut. Informasi yang demikian ini juga penting untuk menyadarkan orang-orang yang terlibat dalam implementasi, agar diantara mereka mau melaksanakan dan mematuhi apa yang menjadi tugas dan kewajibannya.

Kewenangan untuk menjamin atau meyakinkan bahwa kebijakan yang diimplementasikan adalah sesuai dengan yang mereka kehendaki, dan fasilitas/sarana yang digunakan untuk mengoperasionalkan implementasi suatu kebijakan yang meliputi: Gedung, tanah, sarana dan prasarana yang kesemuanya akan memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan. Kurang cukupnya sumber-sumber ini berarti ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tidak akan menjadi kuat, pelayanan tidak akan diberikan dan pengaturan yang rasional tidak dapat dikembangkan.

2. Struktur Birokrasi

Meskipun sumber untuk mengimplementasikan suatu kebijakan sudah mencukupi dan para implementor mengetahui apa yang harus dilakukan dan bagaimana cara melakukannya, serta mereka mempunyai keinginan

untuk melakukannya, implementasi bisa jadi masih belum efektif, karena ketidakefisienan struktur birokrasi yang ada.

3. Faktor Komunikasi

Komunikasi adalah suatu kegiatan manusia untuk menyampaikan apa yang menjadi pemikiran dan perasaannya, harapan atau pengalamannya kepada orang lain. Faktor komunikasi dianggap sebagai faktor yang amat penting, karena dalam setiap proses kegiatan yang melibatkan unsur manusia dan sumber daya akan selalu berurusan dengan permasalahan “Bagaimana hubungan yang dilakukan”.

4. Faktor Disposisi (sikap)

Disposisi ini diartikan sebagai sikap para pelaksana untuk mengimplementasikan kebijakan. Dalam implementasi kebijakan, jika ingin berhasil secara efektif dan efisien, para implementor tidak hanya harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan dan mempunyai kemampuan untuk implementasi kebijakan tersebut, tetapi mereka juga harus mempunyai kemauan untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut.⁷

B. Kajian Umum Tentang Peraturan Daerah

1. Pengertian Peraturan Daerah

Sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang dimaksud dengan Peraturan Daerah (Perda) adalah “peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan

⁷ Anonymous, 2010, *Konsep Implementasi* (online), <http://www.google.com>, (20 Oktober 2011).

bersama Kepala Daerah”. Definisi lain tentang Perda berdasarkan ketentuan Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah⁸ adalah “peraturan perundang undangan yang dibentuk bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan Kepala Daerah baik di Propinsi maupun di Kabupaten/Kota”.⁹

Dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah Propinsi/Kabupaten/Kota dan tugas pembantuan serta merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.¹⁰

Sesuai ketentuan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, materi yang dimuat dalam Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.¹¹ Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Gubernur atau Bupati/Walikota. Apabila dalam satu kali masa sidang Gubernur atau Bupati/Walikota dan DPRD menyampaikan rancangan Perda dengan materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan Perda yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan Perda yang disampaikan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota dipergunakan sebagai bahan persandingan.

⁸ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

⁹ Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁰ Pasal 136 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

¹¹ Pasal 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Program penyusunan Perda dilakukan dalam satu Program Legislasi Daerah, sehingga diharapkan tidak terjadi tumpang tindih dalam penyiapan satu materi Perda. Ada berbagai jenis Perda yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kota dan Provinsi antara lain:

- a. Pajak Daerah;
- b. Retribusi Daerah;
- c. Tata Ruang Wilayah Daerah;
- d. APBD;
- e. Rencana Program Jangka Menengah Daerah;
- f. Perangkat Daerah;
- g. Pemerintahan Desa;
- h. Pengaturan umum lainnya.

2. Landasan Pembentukan Peraturan Daerah

Dalam Pembentukan Perda paling sedikit harus memuat 3 (tiga) landasan yaitu:¹²

- a. Landasan filosofis, adalah landasan yang berkaitan dengan dasar atau ideologi negara;
- b. Landasan sosiologis, adalah landasan yang berkaitan dengan kondisi atau kenyataan empiris yang hidup dalam masyarakat, dapat berupa kebutuhan atau tuntutan yang dihadapi oleh masyarakat, kecenderungan, dan harapan masyarakat; dan
- c. Landasan yuridis, adalah landasan yang berkaitan dengan kewenangan untuk membentuk, kesesuaian antara jenis dan

¹² Nova Asmirawati, 2010, *Prinsip-prinsip dan Dasar Perancangan Peraturan Daerah* (online), <http://www.kumham-jogja.com>, (20 Oktober 2011).

materi muatan, tata cara atau prosedur tertentu, dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Mengingat perda adalah produk politis, maka kebijakan daerah yang bersifat politis dapat berpengaruh terhadap substansi perda. Oleh karena itu, perlu dipertimbangkan kebijakan politis tersebut tidak menimbulkan gejolak dalam masyarakat.

C. Kajian Umum tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

a. Keuangan Daerah

1. Pengertian Keuangan Daerah

Salah satu faktor yang penting dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah adalah faktor keuangan, sebagaimana pendapat S. Pamudji,¹³ yang menegaskan bahwa “Pemerintah daerah tidak akan dapat melaksanakan fungsinya dengan efektif dan efisien tanpa biaya yang cukup memberikan pelayanan dan pembangunan, Dan keuangan inilah yang merupakan salah satu dasar kriteria untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri”.

Hal ini disadari sepenuhnya oleh pemerintah, sehingga kepada pemerintah daerah diberi sumber keuangan dari pusat, serta diberi wewenang untuk menggali potensi daerahnya, mengingat terbatasnya dana pemerintah pusat. Penggalan potensi tersebut dilakukan menurut peraturan perundangan yang berlaku.

¹³ S.Pamudji. 2002, *Pembinaan Perkotaan Di Indonesia*, Jakarta : UI press. Hal. 61-62

Wewenang daerah sebagai daerah otonom dalam bidang keuangan meliputi:

- a. Mengelola kekayaan daerah;
- b. Memungut pajak daerah dan retribusi daerah,
- c. Mendapatkan bagi hasil dan pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah,
- d. Mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah.¹⁴

Pengertian keuangan daerah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban Daerah dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut. Pengertian tersebut diatas sama halnya dengan pengertian yang tercantum di dalam Permendagri Nomor 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Berdasarkan pengertian tersebut pada prinsipnya keuangan daerah mengandung unsur pokok, yaitu :

- a. Hak Daerah yang dapat dinilai dengan uang,
- b. Kewajiban Daerah yang dapat dinilai dengan uang;
- c. Kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban tersebut.

¹⁴ Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Ruang lingkup keuangan daerah menurut Permendagri Nomor 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah adalah sebagai berikut:

- a. Hak daerah untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah serta melakukan pinjaman;
- b. Kewajiban daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c. Penerimaan daerah;
- d. Pengeluaran daerah;
- e. Kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan daerah; dan
- f. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan daerah dan/atau kepentingan umum.

Hak daerah dalam rangka keuangan daerah adalah segala hak yang melekat pada daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang digunakan dalam usaha pemerintah daerah mengisi kas daerah. Hak daerah tersebut meliputi antara lain:

- a. Hak menarik pajak daerah (UU Nomor 18 tahun 1997 jo UU Nomor 34 tahun 2000),
- b. Menarik retribusi daerah (UU Nomor 18 tahun 1997 jo UU Nomor 34 tahun 2000):

- c. Hak mengadakan pinjaman (UU Nomor 33 tahun 2004);
- d. Hak untuk memperoleh dana perimbangan (UU Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah)

Kewajiban daerah juga merupakan bagian pelaksanaan tugas-tugas pemerintah pusat sesuai pembukaan UUD 1945, yaitu:

- a. Melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia,
 - b. Memajukan kesejahteraan umum;
 - c. Mencerdaskan kehidupan bangsa; dan
 - d. Ikut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial.
2. Dasar Hukum Keuangan Daerah

Menurut kamus ilmiah populer, identifikasi adalah pengenalan atau pembuktian sama, jadi identifikasi sumber pendapatan asli daerah adalah : meneliti, menentukan dan menetapkan mana sesungguhnya yang menjadi sumber pendapatan asli daerah dengan cara meneliti dan mengusahakan serta mengelola sumber pendapatan tersebut dengan benar sehingga memberikan hasil yang maksimal. Sedangkan pendapatan asli daerah adalah pendapatan yang diperoleh dan sumber-sumber pendapatan daerah dan dikelola sendiri oleh pemerintahan daerah.

Disamping berlandaskan kepada ketentuan-ketentuan umum yang terdapat dalam UU Nomor 32 tahun 2004, dalam penyelenggaraannya wewenang dibidang keuangan daerah berlandaskan pula pada:

- a. Undang-undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah daerah;
- b. Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah;
- c. Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara,
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan,
- e. Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara;
- f. Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah;
- g. Peraturan Pemerintah Nomor 106 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan dalam Pelaksanaan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan;
- h. Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah;
- i. Peraturan Pemenintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah;
- j. Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pengendalian Jumlah Kumulatif Defisit APBN dan APBD serta

Jumlah Kumulatif Pinjaman Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah;

- k. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan;
- l. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah.

3. Sumber-sumber Keuangan Daerah

Dalam pasal 157 UU Nomor 32 tahun 2004 disebutkan pengaturan tentang sumber pendapatan yang diperoleh daerah. Sumber pendapatan daerah itu secara garis besar dibedakan menjadi 3, yaitu:

a. Pendapatan Asli Daerah (PAD), terdiri dan:

1. Hasil pajak daerah
2. Hasil retribusi daerah;
3. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
4. Lain-lain PAD yang sah

b. Dana Perimbangan, terdiri atas:

1. Dana Bagi Hasil,
2. Dana Alokasi Umum;
3. Dana Alokasi Khusus;

c. Lain-lain pendapatan daerah yang sah.

b. Pengelolaan Keuangan Daerah

1. Pengertian Pengelolaan Keuangan Daerah

Pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan,

pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah.¹⁵ Sama halnya dengan pengertian pengelolaan keuangan daerah di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2005 dan Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 10 tahun 2008.

Ditinjau dan aspek administrasi atau manajemen yang dimaksud dengan pengelolaan keuangan adalah proses pengurusan, penyelenggaraan, penyediaan dan penggunaan uang dalam setiap usaha kerjasama sekelompok orang untuk tercapainya suatu tujuan. Proses ini tersusun dan pelaksanaan fungsi-fungsi penganggaran pembukuan dan pemeriksaan atau secara operasional apabila dirangkaikan dengan daerah maka pengelolaan keuangan daerah adalah yang pelaksanaannya meliputi penyusunan, penetapan, pelaksanaan pengawasan dan perhitungan anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Sejalan dengan pengertian tersebut di atas pengelolaan keuangan daerah tidak terlepas dan pembahasan anggaran pendapatan dan belanja daerah oleh karena itu anggaran pendapatan dan belanja daerah adalah merupakan program kerja suatu daerah dalam bentuk angka-angka selama satu tahun anggaran.

Di dalam pengelolaan keuangan daerah dikenal adanya dua macam pengelolaan yaitu :

¹⁵ Peraturan Menteri Dalam Negeri No 13 tahun 2006 tentang pedoman pengolaan keuangan Daerah. *Loc, cit*

Pertama : Pengelolaan Umum Dalam hal ini Kepala Daerah adalah pemegang kekuasaan umum pengelolaan keuangan daerah.

Kekuasaan ini meliputi antara lain:

- a. Fungsi perencanaan umum.
- b. Fungsi pemungutan pendapatan.
- c. Fungsi perbendaharaan umum daerah.
- d. Fungsi penggunaan anggaran, serta
- e. Fungsi pengawasan dan pertanggung jawaban.

Kedua : Pengelolaan Khusus Dalam hal ini adalah bendahara umum daerah yang berwenang untuk menerima, menyimpan, membayar atau mengeluarkan uang dan barang serta berkewajiban mempertanggungjawabkan kepada kepala daerah.

Di dalam pengelolaan keuangan daerah dikenal istilah otorisator, ordonator. Kewenangan otorisator adalah kewenangan untuk mengambil tindakan-tindakan yang mengakibatkan adanya pengeluaran dan atau penerimaan daerah serta wewenang untuk menguji tagihan, memerintahkan pembayaran dan atau penagihan sebagai akibat adanya tindakan "Otorisator".

Sedangkan kewenangan ordonator adalah wewenang ordonansi yang menimbulkan tindakan ordonansi dibidang pendapatan daerah adalah berupa pembebanan dan tindakan pungutan terhadap wajib pajak, wajib bayar karena adanya hak tagih oleh daerah.

2. Prinsip Pengelolaan Keuangan Daerah

Ada beberapa prinsip yang harus dipegang dalam pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efisien, efektif, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan dan kepatutan.

Prinsip dalam pengelolaan keuangan daerah adalah sebagai berikut:

- a. Akuntabilitas
- b. Value for money
- c. Kejujuran dalam pengelolaan keuangan daerah
- d. Tranparansi
- e. Pengendalian
- f. Disiplin anggaran
- g. Efisien dan efektivitas anggaran
- h. Format anggaran

Sejalan dengan pemikiran tersebut di atas ada beberapa prinsip dalam mengelola keuangan daerah yaitu:

- a. Akuntabilitas : adalah kewajiban bagi pengelola keuangan daerah untuk bertindak selaku penanggung jawab dan penanggung gugat atas segala tindakan dan kebijaksanaan yang ditetapkannya.
- b. Tranparansi : yaitu dapat diketahui oleh banyak pihak mengenai pengelolaan keuangan daerah dengan kata lain segala tindakan

dan kebijakan harus selalu dilaksanakan secara terbuka dan diketahui oleh umum.

- c. Keterbukaan pemberian informasi secara terbuka baik terhadap saran maupun kritik dan masyarakat.
- d. Aturan Hukum : pengelolaan keuangan daerah harus berdasarkan Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah yang telah ditetapkan.

3. Asas Pengelolaan Keuangan Daerah

Menurut Permendagri Nomor 13 tahun 2006 asas umum pengelolaan keuangan daerah adalah sebagai berikut:

- a. Keuangan daerah dikelola secara tertib

Yang dimaksud dengan secara tertib adalah bahwa keuangan daerah dikelola secara tepat waktu dan tepat guna yang didukung dengan bukti-bukti administrasi yang dapat dipertanggungjawabkan.

- b. Taat pada peraturan perundang-undangan

Yang dimaksud dengan taat pada peraturan perundang-undangan disini adalah bahwa pengelolaan keuangan daerah harus berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- c. Efektif

Yang dimaksud dengan efektif adalah merupakan pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan, yaitu dengan cara membandingkan keluaran dengan hasil.

d. Efisien

Yang dimaksud dengan efisien adalah merupakan pencapaian keluaran yang maksimum dengan masukan tertentu atau penggunaan masukan terendah untuk mencapai keluaran tertentu,

e. Ekonomis

Yang dimaksud ekonomis adalah merupakan perolehan masukan dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada tingkat harga yang terendah.

f. Transparan

Yang dimaksud transparan adalah merupakan prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan daerah.

g. Bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan

Yang dimaksud bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan adalah merupakan perwujudan kewajiban seseorang untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan dimana keseimbangan distribusi kewenangan dan pendanaannya dan/atau keseimbangan distribusi hak dan kewajiban berdasarkan pertimbangan yang objektif.

h. Kepatutan

Yang dimaksud kepatutan adalah tindakan atau suatu sikap yang dilakukan dengan wajar dan proporsional.

i. Manfaat untuk masyarakat

Yang dimaksud manfaat untuk masyarakat adalah bahwa keuangan daerah diutamakan untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2005 tercantum asas umum pengelolaan keuangan daerah, yaitu sebagai berikut:

- a. Keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.
- b. Pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan dalam suatu sistem yang terintegrasi yang diwujudkan dalam APBD yang setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah.

4. Pengelola Keuangan Daerah

Dalam suatu pemerintahan di daerah, masalah keuangan merupakan masalah yang sangat penting bagi kehidupannya, karena pada hakekatnya hak untuk mengelola keuangan atas inisiatif sendiri adalah merupakan inti dan otonomi daerah. Dengan keuangan sendiri itulah daerah akan mendapatkan kebebasan untuk melakukan kegiatan dalam bidang kepentingan daerahnya.

Salah satu hal pokok dalam keuangan daerah adalah tentang pengelolaan keuangan itu sendiri, karena disamping harus mampu meningkatkan pendapatannya, daerah juga harus melakukan pengelolaan bagaimana cara menggunakan dana yang ada. Dengan pengelolaan yang baik, maka seluruh kegiatan pembangunan di daerah dapat pula berjalan secara efektif dan efisien.

Berdasarkan PP No 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Kepala Daerah selaku kepala pemerintah daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah mempunyai kewenangan :

- a. Menetapkan kebijakan tentang pelaksanaan APBD;
- b. Menetapkan kebijakan tentang pengelolaan barang daerah;
- c. Menetapkan kuasa pengguna anggaran/barang;
- d. Menetapkan bendahara penerimaan dan/atau bendahara pengeluaran;
- e. Menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pemungutan penerimaan daerah;
- f. Menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan utang dan piutang daerah;
- g. Menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan barang milik daerah;

- h. Menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengujian atas tagihan dan memerintahkan pembayara.

Selanjutnya, dengan adanya kewenangan tersebut, maka Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah diserahkan kepada :

- a. Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah selaku PPKD;
- b. Kepala SKPD selaku pejabat pengguna anggaran dan barang daerah.

Berdasarkan hal tersebut diatas, dalam hal pelaksanaan pengelolaan yang menjadi koordinatonya adalah Sekretaris Daerah. Tugas Koordinasi Sekretaris Daerah selaku koordinator dalam pengelolaan keuangan daerah sebagai berikut :

- a. Penyusunan dan pelaksanaan kebijakan pengelolaan APBD;
- b. Penyusunan dan pelaksanaan kebijakan pengelolaan barang daerah;
- c. Penyusunan rancangan APBD dan rancangan perubahan APBD;
- d. Penyusunan Raperda APBD, Perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD;
- e. Tugas-tugas pejabat perencana daerah, PPKD, dan pejabat pengawasan keuangan daerah;
- f. Penyusunan laporan keuangan daerah dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.

Sedangkan tugas Pejabat Pengelola Keuangan Daerah sebagai berikut:

- a. Menyusun dan melaksanakan kebijakan pengelolaan keuangan daerah;
- b. Menyusun rancangan APBD dan rancangan perubahan APBD;
- c. Melaksanakan pungutan pendapatan daerah yang telah ditetapkan dengan Peraturan Daerah;
- d. Melaksanakan fungsi Bendahara Umum Daerah;
- e. Menyusun laporan keuangan daerah dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan APBD;
- f. Melaksanakan tugas lainnya berdasarkan kuasa yang dilimpahkan oleh kepala daerah.

D. Kajian Umum Tentang Jalan

Jalan adalah prasarana transportasi darat yang meliputi segala bagian jalan, termasuk bangunan pelengkap dan perlengkapannya yang diperuntukkan bagi lalu lintas, yang berada pada permukaan tanah, di atas permukaan tanah, di bawah permukaan tanah dan/atau air, serta di atas permukaan air, kecuali jalan kereta api, jalan lori, dan jalan kabel.¹⁶

Pada dasarnya pembangunan jalan raya adalah proses pembukaan ruangan lalu lintas yang mengatasi berbagai rintangan geografi. Proses ini melibatkan pengalihan muka bumi, pembangunan jembatan dan terowong, bahkan juga pengalihan tumbuh-tumbuhan. (Ini mungkin melibatkan

¹⁶Anonymous, 2010, *Pengertian Jalan* (online), <http://www.google.com>, (29 Agustus 2011)

penebasan hutan). berbagai jenis mesin pembangun jalan akan digunakan untuk proses ini.

Muka bumi harus diuji untuk melihat kemampuannya untuk menampung beban kendaraan. Berikutnya, jika perlu, tanah yang lembut akan diganti dengan tanah yang lebih keras. Lapisan tanah ini akan menjadi lapisan dasar. Seterusnya di atas lapisan dasar ini akan dilapisi dengan satu lapisan lagi yang disebut lapisan permukaan. Biasanya lapisan permukaan dibuat dengan aspal ataupun semen.

Pengaliran air merupakan salah satu faktor yang harus diperhitungkan dalam pembangunan jalan raya. Air yang berkumpul di permukaan jalan raya setelah hujan tidak hanya membahayakan pengguna jalan raya, malahan akan mengikis dan merusakkan struktur jalan raya. Karena itu permukaan jalan raya sebenarnya tidak betul-betul rata, sebaliknya mempunyai landaian yang berarah ke selokan di pinggir jalan. Dengan demikian, air hujan akan mengalir kembali ke selokan. Setelah itu *retroreflektor* dipasang di tempat-tempat yang berbahaya seperti belokan yang tajam. Di permukaan jalan mungkin juga akan diletakkan "mata kucing", yakni sejenis benda bersinar seperti batu yang "ditanamkan" di permukaan jalan raya. Fungsinya adalah untuk menandakan batas lintasan.