

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Era reformasi memberikan peluang bagi perubahan paradigma pembangunan nasional dan paradigma pertumbuhan menuju paradigma pemerataan pembangunan secara lebih adil dan berimbang. Perubahan ini antara lain diwujudkan melalui kebijakan otonomi daerah dan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Yang mana telah diatur dalam satu paket undang-undang, yaitu Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Kebijakan pemberian otonomi daerah dan desentralisasi yang luas, nyata, dan bertanggungjawab kepada daerah merupakan langkah strategis dalam dua hal. Pertama, otonomi daerah dan desentralisasi merupakan jawaban atas permasalahan lokal bangsa Indonesia seperti disintegrasi bangsa, kemiskinan, ketidakmerataan pembangunan, rendahnya kualitas hidup masyarakat, dan rendahnya pembangunan sumber daya manusia. Kedua, otonomi daerah dan desentralisasi merupakan langkah strategis bangsa Indonesia untuk menyongsong era globalisasi ekonomi dengan memperkuat basis perekonomian daerah. Dalam pelaksanaan otonomi dan desentralisasi ini, akuntabilitas dan transparansi publik merupakan kata kunci. Untuk mendukung dilakukannya pengelolaan dana publik (*public money*) maka diperlukan sistem pengelolaan keuangan daerah dan

anggaran daerah yang berorientasi pada kinerja. Hal tersebut adalah untuk mendukung terciptanya akuntabilitas publik pemerintah daerah dalam rangka otonomi dan desentralisasi yang demokratis yang berbasis pada kedaulatan rakyat yang seutuhnya berdasarkan pernyataan yang dikemukakan oleh Purbopranoto dalam (Halim dan Mujib, 2009:118).

Mardiasmo mengatakan bahwa pemberian ekonomi yang luas dan desentralisasi yang dinikmati sekarang ini oleh pemerintah kota/kabupaten akan membuka jalan bagi pemerintah daerah untuk melakukan pembaharuan dalam sistem pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah (Hanafi dan Nugroho, 2009:85). Memberikan otonomi secara utuh kepada pemerintah kota/kabupaten untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakatnya diharapkan desentralisasi akan mempengaruhi komponen kualitas pemerintahan lainnya. Sehingga sangat relevan bila prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik secara konsisten perlu dilaksanakan di instansi pemerintahan baik pusat maupun daerah. Sistem manajemen yang berorientasi pada kinerja di lingkungan instansi pemerintah dan penerapan kebijakan anggaran berbasis kinerja harus didukung dan diterapkan secara konsisten dan berkelanjutan.

Diberlakukannya Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah telah melahirkan paradigma baru dalam pengelolaan keuangan daerah yang berorientasi pada kepentingan publik. Hal tersebut meliputi tuntutan kepada pemerintah daerah untuk membuat laporan keuangan dan transparansi informasi anggaran kepada

publik. Konsekuensi logis pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menyebabkan perubahan dalam manajemen keuangan daerah. Perubahan tersebut antara lain adalah perlunya dilakukan *budgeting reform* atau reformasi anggaran.

Reformasi anggaran (*budgeting reform*) meliputi proses penyusunan, pengesahan, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban anggaran. Reformasi anggaran tersebut dimaksudkan untuk menciptakan transparansi dan meningkatkan akuntabilitas publik (*public accountability*). Dengan struktur anggaran yang baru akan tampak secara jelas besarnya surplus dan defisit anggaran serta strategi pembiayaan apabila terjadi defisit. Formasi baru APBD tersebut akan memudahkan bagi publik untuk melakukan analisis, evaluasi, dan pengawasan atas pelaksanaan dan pengelolaan APBD.

Selama ini kapabilitas dan efektivitas pemerintah dalam perencanaan dan pengendalian keuangan dirasakan masih terlalu lemah. Pengalaman masa lalu menunjukkan bahwa pada umumnya, lembaga-lembaga pemerintah belum menjalankan fungsi dan perannya secara efisien. Seperti adanya pemborosan di berbagai departemen pemerintahan. Proses penyusunan APBD secara tradisional masih sering dijumpai di beberapa daerah meskipun sudah menetapkan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah yang kemudian diperbarui dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah menuntut adanya proses penyusunan anggaran kinerja.

Masalah pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah merupakan aspek yang harus diatur secara hati-hati oleh pemerintah daerah. Pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah dimana aspek yang sangat penting dalam pengelolaan keuangan daerah (Suhadak dan Nugroho, 2007:136).

Reformasi pengelolaan keuangan negara/daerah memang membutuhkan dukungan sistem penganggaran yang lebih responsif yang dapat memfasilitasi upaya untuk memenuhi tuntutan peningkatan kinerja dalam artian dampak pembangunan, kualitas layanan dan efisiensi pemanfaatan sumber daya. Oleh karena itu, reformasi di bidang pengelolaan anggaran negara/daerah guna memperbaiki tiga aspek penting adanya berbagai kelemahan dari sistem pengelolaan anggaran sebelumnya, yaitu:

- a. Kurang berorientasi terhadap kinerja. Dalam hal ini kurang adanya keterkaitan antara perencanaan dan penganggaran menyebabkan indikator-indikator yang disusun dalam proses perencanaan tidak terjabarkan dengan baik dalam proses penganggaran.
- b. Terjadinya dualisme anggaran rutin dan pembangunan. Dalam hal ini adanya pemisahan dalam penyusunan anggaran menyebabkan kelemahan dalam hal perspektif tidak tercapainya pilihan penganggaran yang memungkinkan optimalisasi kombinasi anggaran rutin dan pembangunan untuk memperoleh hasil yang mencerminkan kebijakan.

- c. Penganggaran terbatas pada jangka pendek (tahunan). Dalam hal ini pendekatan tidak dilakukan dengan perspektif jangka yang lebih panjang. Kelemahan dengan perspektif ini, yakni implikasinya pada biaya di masa depan bagi implementasi kebijakan yang diambil pada saat ini, termasuk implikasi untuk biaya rutin atas keputusan investasi yang telah diambil, tidak dapat diketahui secara sistematis (Suhadak dan Nugroho, 2007:142).

Berdasarkan penelitian Hanafi dan Nugroho (2009) kelemahan dari sistem pengelolaan keuangan di Kota Malang terdahulu yaitu disebabkan oleh:

- a. Tidak konsistennya Prioritas Program antara Renstra dan KUA.

Pada Tahun 2007, Renstra yang sedianya dilaksanakan ternyata tidak selaras dengan apa yang disepakati antara Pemerintah Kota Malang dengan DPRD Kota Malang. Hal ini disebabkan karena Renstra direncanakan Tahun 2004 berdasarkan Undang-undang No. 22 Tahun 2003 yang sangat berbeda dengan Undang-undang No. 33 Tahun 2004. Permendagri No 13 Tahun 2006 yang menjadi dasar/pijakan penyusunan KUA Kota Malang Tahun 2007, sehingga hanya sebagian program dari Renstra dapat sesuai dengan apa yang diamanatkan oleh peraturan yang baru.

- b. Partisipasi masyarakat Kota Malang dalam perencanaan pembangunan sebagai dasar penyusunan APBD masih sangat minim karena dari hasil analisis data dilihat bahwa prosentase jumlah kehadiran delegasi RT/RW Kota Malang dalam Musrembang Tahun 2007 hanya 68,52% saja dan prosentase kehadiran warga Kota Malang hanya sekitar 0,93% saja. Disamping itu kemampuan dan perhatian masyarakat terhadap APBD juga masih sangat terbatas.

- c. Belum optimalnya pendekatan anggaran kinerja yang diterapkan. Hal ini terjadi karena di Pemerintah Kota Malang belum menggunakan Standar Pelayanan Minimal (SPM) dan Standar Analisa Belanja (SAB) untuk pengukuran kinerjanya.
- d. Keberpihakan APBD untuk kepentingan publik masih rendah. Hal ini terlihat pada alokasi APBD Tahun 2007. Meskipun alokasi anggaran Belanja Barang dan Jasa sekitar Rp. 131 Milyar yang paling besar digunakan untuk pembelian bahan baku bangunan baik untuk pembangunan maupun pemeliharaan Rp. 34,2 Milyar, namun diperuntukkan bagi biaya makan minum tamu dan rapat serta lembur Rp. 16,9 Milyar, biaya cetak dan penggandaan Rp. 13, 2 Milyar, biaya perjalanan dinas Rp. 10,6 Milyar, biaya bahan bakar Rp. 9 Milyar dan biaya alat tulis kantor Rp. 2,6 Milyar semuanya jelas untuk aparatur.

Idealnya penyusunan APBD sejalan dengan visi dan misi walikota atau bupati sebelum terpilih. Tapi dalam prakteknya, penyusunan APBD kerap kali diwarnai politisasi. Bukan hanya pendapatan saja yang rawan politisasi. Penyerapan (penggunaan) anggaran pun tidak lepas dari upaya politisasi. Dalam penyusunan APBD, mekanisme penyerapan anggaran dimulai dari musyawarah rencana pembangunan (Musrenbang) di tingkat kelurahan atau desa. Masalahnya birokrat kurang memperhatikan unsur masyarakat yang hadir dalam musrenbang. Seharusnya musrenbang dihadiri oleh orang yang memiliki kompetensi agar pembangunan berkualitas. Masyarakat bisa mengusulkan program. Tapi jika tidak dikawal mulai perencanaan sampai pengesahan APBD, program itu bisa terlewat. DPRD berwenang mengontrol dan mengawasi penyusunan dan penerapan APBD.

Pengelolaan keuangan daerah pada Pemerintah Kota Malang di era sebelum reformasi yaitu sebelum adanya otonomi daerah, masih menggunakan sistem pendekatan tradisional, lebih cenderung sentralistik, incrementalisme, bersifat tahunan, dan hanya berorientasi pada input saja. Dan karena masih menggunakan pendekatan tradisional, partisipasi masyarakat dalam musrenbang pun masih belum ada. Sistem pencatatan yang digunakan masih menggunakan sistem pembukuan dimana format anggaran masih berbentuk “*T account*”, belum ada kode rekening akuntansi, dan sistem pencatatan *single entry*. Dalam hal sistem pemeriksaan masih belum adanya *performance indicator* untuk mengukur kinerja pemerintah. Oleh karena itu, diperlukan suatu reformasi dalam pengelolaan keuangan daerah yang mampu memperbaiki kelemahan-kelemahan dalam pengelolaan APBD. Sehingga dengan adanya reformasi tersebut akan tercipta transparansi dan akuntabilitas terhadap pengelolaan keuangan daerah pada Pemerintah Kota Malang.

Dari latar belakang dan fenomena tersebut maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Reformasi Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Rangka Mewujudkan Transparansi dan Akuntabilitas (Studi Pada Pemerintah Kota Malang)”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang permasalahan sebagaimana yang telah dipaparkan sebelumnya maka perumusan masalah dalam penelitian ini:

1. Bagaimanakah reformasi pengelolaan keuangan daerah dalam rangka mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pada Pemerintah Kota Malang?
2. Faktor-faktor apa sajakah yang mempengaruhi reformasi pengelolaan keuangan daerah dalam rangka mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pada Pemerintah Kota Malang?

## **C. Tujuan Penelitian**

Dari perumusan masalah tersebut dapat disimpulkan bahwa tujuan dari penelitian ini antara lain:

1. Mengetahui, mendeskripsikan, dan menganalisis reformasi pengelolaan keuangan daerah dalam rangka mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pada Pemerintah Kota Malang.
2. Mengetahui, mendeskripsikan dan menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi reformasi pengelolaan keuangan daerah dalam rangka mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pada Pemerintah Kota Malang.

#### **D. Kontribusi Penelitian**

Adapun kontribusi yang dapat diperoleh dari penelitian ini adalah:

##### **1. Kontribusi Praktis**

Sebagai referensi tambahan dan masukan bagi pemerintah daerah khususnya Pemerintah Kota Malang dalam pelaksanaan reformasi pengelolaan keuangan daerah untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas.

##### **2. Kontribusi Teoritis**

- a. Memberikan sumbangan pemikiran yang diharapkan dapat bermanfaat bagi pengembangan disiplin ilmu, yaitu administrasi publik dalam lingkup keuangan daerah.
- b. Sebagai dasar bagi penelitian lebih lanjut atas hal-hal yang belum dapat dicapai atas persiapan dan pelaksanaan reformasi pengelolaan keuangan daerah di Pemerintah Kota Malang.

#### **E. Sistematika Pembahasan**

Sistematika pembahasan dalam skripsi ini merupakan gambaran susunan skripsi secara singkat. Hal ini dimaksudkan agar masalah yang dibahas dapat dimengerti dengan jelas dan benar serta menjadi gambaran menyeluruh mengenai isi penulisan. Adapun sistematika pembahasan dalam skripsi ini meliputi:

##### **BAB I: PENDAHULUAN**

Bab ini menjelaskan mengenai latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, kontribusi penelitian, serta sistematika pembahasan.

## BAB II: TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini akan mengemukakan teori-teori yang berkaitan dengan permasalahan atau pertanyaan penelitian, yaitu: administrasi publik, reformasi administrasi, desentralisasi dan otonomi daerah, teori keuangan daerah, serta teori mengenai transparansi dan akuntabilitas.

## BAB III: METODE PENELITIAN

Pada bab ini akan diuraikan mengenai jenis penelitian, fokus penelitian, lokasi penelitian, sumber dan jenis data yang digunakan, teknik pengumpulan data, instrumen penelitian dan analisa data.

## BAB IV: HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini terdiri dari gambaran umum yang meliputi lokasi dan situs penelitian penyampaian data yang diperoleh selama mengadakan riset dan menggambarkan sejumlah instrumen penelitian yang dilakukan penelitian yang dilakukan serta akan dijadikan acuan pembuatan kesimpulan dan saran berikutnya.

## BAB V: PENUTUP

Bab ini terdiri dari dua sub bab pokok yaitu kesimpulan dan saran. Kesimpulan ditarik dari bab-bab selanjutnya dengan menemukan benang merah pokok permasalahan yang telah dibahas pada bab selanjutnya, sedangkan saran dikemukakan berdasarkan ketidaksesuaian antara teori dan kenyataan di lapangan kemudian saran ini dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan bagi Pemerintah Kota Malang dikemudian hari.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Tinjauan Umum Administrasi Publik

Sistem administratif publik di Negara Kesatuan Republik Indonesia mengenal tiga tingkatan pemerintahan, yakni pemerintahan pusat, pemerintahan propinsi, dan pemerintahan kota atau kabupaten. Tetapi masih terdapat satu jenis pemerintahan lain yang memperoleh tempat khusus baik dalam peraturan perundang-undangan maupun dalam kajian administrasi publik. Jenis pemerintahan tersebut adalah pemerintahan lokal yang dimanifestasikan baik dalam bentuk pemerintahan kelurahan maupun desa. Penyelenggaraan administrasi publik di berbagai tingkatan pemerintahan ini pada dasarnya tidak terlepas dari perkembangan pemikiran administrasi publik. Kajian dan praktek administrasi publik di berbagai negara terus berkembang. Berbagai perubahan terjadi seiring dengan berkembangnya kompleksitas persoalan yang dihadapi oleh administrator publik.

Terdapat tiga perspektif dalam administrasi publik yaitu *public administration*, *new public management*, dan *new public service* (Denhardt dan Denhardt, 2004:1). Senada dengan pembagian tiga perspektif dalam administrasi publik ini, Bovaird dan Loffler juga mengatakan pendapat yang sangat mirip. Kedua penulis tersebut menyimpulkan bahwa terdapat tiga pendekatan dalam administrasi publik, yakni *public administration*, *public management*, dan *public governance* (Bovaird dan Loffler, 2003:5). Tiga pendekatan ini mirip dengan tiga

perspektif yang dijelaskan oleh Denhardt dan Denhardt, namun dengan istilah berbeda.

Terdapat dua gagasan utama dalam perspektif *old administrative* ini. Gagasan pertama menyangkut pemisahan politik dan administrasi. Administrasi publik tidak secara aktif dan ekstensif terlibat dalam pembentukan kebijakan karena tugas utamanya adalah implementasi kebijakan dan penyediaan layanan publik. Dalam menjalankan tugasnya, administrasi publik menampilkan netralitas dan profesionalitas. Administrasi publik diawasi oleh dan bertanggungjawab kepada pejabat politik yang dipilih. Gagasan kedua adalah administrasi publik seharusnya berusaha sekeras mungkin untuk mencapai efisiensi dalam pelaksanaan tugasnya. Efisiensi ini dapat dicapai melalui struktur organisasi yang terpadu dan bersifat hierarkis. Dengan mengacu pada gagasan utama tersebut, perspektif ini menaruh perhatian pada fokus penyediaan layanan secara langsung kepada masyarakat melalui badan-badan publik. Perspektif ini berpandangan bahwa organisasi publik beroperasi paling efisien sebagai suatu sistem tertutup sehingga keterlibatan warga negara dalam pemerintahan dibatasi dengan tegas dalam bidang perencanaan, pengorganisasian, pengelolaan pegawai, pengarahan, pengkoordinasian, pelaporan, dan penganggaran.

Perspektif administrasi publik kedua, *new public management*, berusaha menggunakan pendekatan sektor swasta dan bisnis dalam sektor publik. Selain berbasis pada teori pilihan publik, dukungan intelektual bagi perspektif ini berasal dari *public politic school* (aliran kebijakan publik) dan *managerialism movement*. *New public management* berfokus pada manajemen penilaian kinerja, dan

efisiensi, bukan berorientasi pada kebijakan. Penggunaan paradigma *new public management* tersebut menimbulkan beberapa konsekuensi bagi pemerintah diantaranya adalah tuntutan untuk melakukan efisiensi, pemangkasan biaya (*costcutting*), dan kompetisi tender. Pada dasarnya *new public management* merupakan konsep manajemen sektor publik yang berfokus pada perbaikan kinerja organisasi. Penerapan konsep tersebut berimplikasi pada perlunya perubahan manajerial, terutama menyangkut perubahan personel dan struktur organisasi. Denhardt dan Denhardt mengakui bahwa *public administration* merupakan sinonim dengan *public management*, namun jika antara keduanya ada yang membedakan maka istilah *public management* cenderung bias pada interpretasi ekonomi terhadap perilaku manajerial sementara istilah *public administration* cenderung dipergunakan dalam ilmu politik, sosiologi, atau analisis organisasi (Denhardt dan Denhardt, 2001:5).

Perspektif *new public management* memperoleh kritik keras dari banyak pakar seperti Wamsley & Wolf (1996), Box (1998), King & Stivers (1998), Bovaird & Loffler (2003), dan Denhardt & Denhardt (2004). Mereka memandang bahwa perspektif ini seperti halnya perspektif *old public administration*, tidak hanya membawa teknik administrasi baru namun juga seperangkat nilai tertentu. Masalahnya terletak pada nilai-nilai yang dikedepankan tersebut seperti efisiensi, rasionalitas, produktivitas, dan bisnis karena dapat bertentangan dengan nilai-nilai kepentingan publik dan demokrasi. Jika pemerintahan dijalankan seperti halnya bisnis dan pemerintah berperan mengarahkan tujuan pelayanan publik maka pertanyaannya adalah siapakah sebenarnya pemilik dari kepentingan publik dan

elayanan publik? Atas dasar pemikiran tersebut Denhardt dan Denhardt memberikan kritik terhadap perspektif *new public management* sebagaimana yang tertuang dalam kalimat “*in our rush to steer, perhaps we are forgetting who owns the boat*”. Menurut Denhardt dan Denhardt, karena pemilik kepentingan publik yang sebenarnya adalah masyarakat maka administrator publik seharusnya memusatkan perhatiannya pada tanggungjawab melayani dan memberdayakan warga negara melalui pengelolaan organisasi publik dan implementasi kebijakan publik (Denhardt & Denhardt, 2004:4).

Perspektif *new public service* mengawali pandangannya dari pengakuan atas warga negara dan posisinya yang sangat penting bagi pemerintahan demokratis. Jati diri warga negara tidak hanya dipandang sebagai persoalan kepentingan pribadi (*self interest*) namun juga melibatkan nilai, kepercayaan, dan kepedulian terhadap orang lain. Warga negara diposisikan sebagai pemilik pemerintahan (*owners of government*) dan mampu bertindak secara bersama-sama mencapai sesuatu yang lebih baik. Kepentingan publik tidak lagi dipandang sebagai agregasi kepentingan pribadi melainkan sebagai hasil dialog dan keterlibatan publik dalam mencari nilai bersama dan kepentingan bersama.

Perspektif *new public service* menghendaki peran administrator publik untuk melibatkan masyarakat dalam pemerintahan dan bertugas untuk melayani masyarakat. Dalam menjalankan tugas tersebut, administrator yang bertanggungjawab harus melibatkan masyarakat tidak hanya dalam perencanaan tetapi juga pelaksanaan program guna mencapai tujuan-tujuan masyarakat. Hal ini harus dilakukan tidak saja karena untuk menciptakan pemerintahan yang lebih

baik tetapi juga sesuai dengan nilai-nilai demokrasi. Dengan demikian, pekerjaan administrator publik tidak lagi mengarahkan atau memanipulasi insentif tetapi pelayanan kepada masyarakat.

*New public service* dapat dilihat dari beberapa prinsip. Pertama adalah *serve citizens not customers* (Denhardt dan Denhardt, 2004:4). Karena kepentingan publik merupakan hasil dialog tentang nilai-nilai bersama daripada agregasi kepentingan pribadi perorangan maka abdi masyarakat tidak semata-mata merespon tuntutan pelanggan tetapi justru memusatkan perhatian untuk membangun kepercayaan dan kolaborasi dengan dan diantara warga negara.

Kedua, *seek the public interest*. Administrator publik baru memberikan sumbangsih untuk membangun kepentingan publik bersama. Tujuannya tidak untuk menemukan solusi cepat yang diarahkan oleh pilihan-pilihan perorangan tetapi menciptakan kepentingan bersama dan tanggungjawab bersama. Ketiga, *value citizenship over entrepreneurship*. Kepentingan publik lebih baik dijalankan oleh abdi masyarakat dan warga negara yang memiliki komitmen untuk memberikan sumbangsih bagi masyarakat daripada dijalankan oleh manajer wirausaha yang bertindak seolah-olah uang masyarakat adalah milik mereka sendiri.

Keempat, *think strategically, act democratically*. Kebijakan dan program untuk memenuhi kebutuhan publik dapat dicapai secara efektif dan bertanggungjawab melalui upaya kolektif. Kelima, *recognize that accountability is not simple*. Dalam perspektif ini abdi masyarakat seharusnya lebih peduli daripada mekanisme pasar. Selain itu, abdi masyarakat juga harus mematuhi

peraturan perundang-undangan, nilai-nilai kemasyarakatan, norma politik, standar profesional, dan kepentingan warga negara.

Keenam, *serve rather than steer*. Penting sekali bagi abdi masyarakat untuk menggunakan kepemimpinan yang berbasis pada nilai bersama dalam membantu warga negara mengemukakan kepentingan bersama dan memenuhinya daripada mengontrol atau mengarahkan masyarakat ke arah nilai baru. Ketujuh, *value people, not just productivity*. Organisasi publik beserta jaringannya lebih memungkinkan mencapai keberhasilan dalam jangka panjang jika dijalankan pada penghargaan kepada semua orang (Denhardt dan Denhardt, 2004:9).

Berdasarkan uraian di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa sistem birokrasi di Indonesia terkait dengan pelayanan publik adalah menggunakan sistem *new public service* karena dalam pelayanan publik sangat mengedepankan nilai-nilai kepentingan publik dan demokrasi yang tidak semata-mata berorientasi pada aspek efisiensi, rasionalitas, dan bisnis.

## **B. Reformasi Administrasi**

### **1. Pengertian Reformasi Administrasi**

Istilah reformasi administrasi mengandung begitu banyak makna, mempunyai fungsi yang beragam, menimbulkan begitu banyak harapan, tetapi juga membawa “pertenggaran” yang tak kunjung usai dikalangan praktisi, pemerhati, masyarakat, dan kaum teoretisi. Seperti halnya dengan kebanyakan di dalam ilmu sosial, konsep reformasi administrasi diartikan berbeda antara sarjana satu dengan yang lain. Oleh karena itu, sebenarnya tidak ada takrif yang dapat diterima secara umum.

Dewasa ini istilah reformasi administrasi digunakan untuk mendeskripsikan aktivitas yang sebenarnya jauh melampaui makna yang dikandungnya. Sebagai implikasinya maka setiap reformasi terhadap aparatur administrasi baik pada tingkat lokal maupun nasional, dipandang sebagai perubahan rencana. Caiden mendefinisikan reformasi administrasi sebagai “*The Artificial Inducement of Administrative Transformation Against Resistance*” (Zauhar, 1994:6). Definisi dari Caiden ini mengandung beberapa implikasi: (a) reformasi administrasi merupakan kegiatan yang dibuat oleh manusia (*manmade*), tidak bersifat eksidental, otomatis maupun alamiah, (b) reformasi administrasi merupakan suatu proses, (c) resistensi beriringan dengan proses reformasi administrasi.

Sedangkan Wallis mengartikan reformasi administrasi sebagai *induced, permanent improvement in administration* (Kertasasmita, 1997:79) yang dapat diartikan mengandung tiga aspek, yaitu:

- a. Perubahan harus merupakan perbaikan dari keadaan sebelumnya.
- b. Perbaikan diperoleh dengan upaya yang disengaja dan bukan terjadi secara kebetulan atau tanda usaha.
- c. Perbaikan yang terjadi bersifat jangka panjang dan tidak sementara untuk kemudian kembali ke keadaan semula.

Definisi reformasi yang menyangkut tiga aspek yaitu kelembagaan, perilaku, serta aspek tujuan adalah bahwa reformasi administrasi diartikan sebagai suatu usaha yang terencana untuk mengubah:

- a. Struktur dan prosedur birokrasi (aspek reorganisasi atau institutional).

- b. Sikap dan perilaku birokrat (aspek perilaku) guna meningkatkan efektivitas organisasi atau terciptanya administrasi yang sehat sehingga menjamin tercapainya tujuan pembangunan nasional.

Dengan demikian dari pendapat-pendapat di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa reformasi administrasi adalah suatu usaha atau perubahan yang dilakukan dengan penuh kesadaran (disengaja) dan tidak bersifat sementara untuk memperbaiki sistem administrasi, struktur, prosedur birokrasi termasuk perilaku dalam rangka meningkatkan efektivitas organisasi guna mencapai tujuan nasional seperti yang diharapkan.

## **2. Tujuan Reformasi Administrasi**

Adanya suatu tujuan yang ingin dicapai merupakan hasil yang terpenting dalam pelaksanaan reformasi administrasi walaupun tujuan itu beragam. Program reformasi administrasi jarang yang didesain dengan tujuan tunggal. Bahkan apabila hanya satu tujuan saja yang dinyatakan, tujuan lain, sadar atau tidak sadar pasti ingin direngkuh juga.

Merumuskan tujuan reformasi administrasi sangatlah rumit, karena banyaknya pihak yang terlibat yang masing-masing mempunyai tujuan sendiri-sendiri, yang tidak hanya berbeda tetapi sering bertentangan satu sama lain. Oleh karena itu, maka tujuan reformasi administrasi bersifat sangat subjektif. Secara tradisional, reformasi diidentikkan dengan usaha untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas organisasi. Dalam arti sempit tujuan reformasi administrasi adalah menyempurnakan administrasi.

Tujuan yang ingin dicapai oleh seorang pembaru administrasi yang notabene juga merupakan tujuan reformasi administrasi adalah untuk menyempurnakan kinerja individu, kelompok, dan institusi. Di samping itu reformasi administrasi bertujuan untuk memberi saran kepada mereka tentang bagaimana caranya agar individu, kelompok, dan institusi dapat mencapai tujuan lebih efektif, ekonomis, dan lebih cepat. Dengan rumusan lain Caiden menyebut tujuan reformasi administrasi adalah untuk . . . *improve the administrative performance of individual, groups, and institutions and to advise them how they can achieve their operating goals more effectively, more economically, and more quickly* (Zauhar, 1994:8). Jika dianalisis lebih lanjut, tujuan reformasi administrasi dari Caiden adalah menyempurnakan atau meningkatkan kinerja (*performance*). Sedangkan kinerja atau *performance* yang dimaksud adalah kinerja individu, kelompok, dan institusi ini berarti bahwa disamping aspek perilaku juga aspek kelembagaan yang tercakup didalam reformasi administrasi.

Pakar lain menekankan adanya multisiplitas tujuan. Dror berpendapat bahwa reformasi pada hakekatnya merupakan usaha yang berorientasi pada tujuan jamak. Ia mengklasifikasikan tujuan reformasi ke dalam 6 kelompok, 3 bersifat intra-administrasi yang ditujukan untuk menyempurnakan administrasi internal, dan 3 lagi berkenaan dengan peran masyarakat di dalam sistem administrasi. Tiga tujuan internal reformasi administrasi yang dimaksud meliputi:

- a. Efisiensi administrasi, dalam arti penghematan uang, yang dapat dicapai melalui penyederhanaan formulir, perubahan prosedur, penghilangan duplikasi dan kegiatan organisasi metode lain;
- b. Penghapusan kelemahan atau penyakit administrasi seperti korupsi, pilih kasih dan sistem taman dalam sistem politik dan lain-lain;

- c. Pengenalan dan penggalakan sistem *merit*, pemakaian PPBS, pemrosesan data dan melalui sistem informasi yang otomatis, peningkatan penggunaan pengetahuan ilmiah dan lain-lain.

Sedangkan 3 tujuan lain yang berkaitan dengan masyarakat adalah:

- a. Menyesuaikan sistem administrasi terhadap meningkatnya keluhan masyarakat;
- b. Mengubah pembagian pekerjaan antara sistem administrasi dan sistem politik, seperti misalnya meningkatkan otonomi profesional dari sistem administrasi dan meningkatkan pengaruhnya pada suatu kebijakan;
- c. Mengubah hubungan antara sistem administrasi dan penduduk, misalnya melalui relokasi pusat-pusat kekuasaan (sentralisasi versus desentralisasi, demokratisasi dan lain-lain) (Zauhar, 1994:14).

Sedangkan Abueva menyebut 2 (dua) tujuan reformasi administrasi, yakni:

(a) *Manifest or declared goal* (tujuan terbuka); (b) *Undisclosed or undeclared goal* (tujuan terselubung) (Zauhar, 1994:14). Yang termasuk dalam tujuan yang bersifat terbuka (*declared*) antara lain adalah efisiensi, ekonomis, efektivitas, peningkatan pelayanan, struktur organisasi, dan prosedur yang ramping dan lain sebagainya. Sedangkan yang termasuk ke dalam *undeclared* adalah tujuan yang bersifat politis. Dari pendapat di atas yang berkaitan dengan tujuan reformasi administrasi, pada dasarnya tujuan mereka sama yaitu memperbaiki kinerja, kemampuan administrasi dari aparatur birokrasi termasuk perbaikan struktur birokrasi ataupun prosedur bahkan perilaku dalam rangka meningkatkan *performance* dan efektivitas organisasi.

### 3. Indikator Keberhasilan dalam Reformasi Administrasi

Riggs berpendapat bahwa kinerja (*performance*) seseorang atau unit dalam reformasi administrasi bukan satu-satunya yang digunakan sebagai ukuran dalam reformasi administrasi, tetapi bagaimana peran dan pengaruhnya terhadap kinerja yang lain atau organisasi secara keseluruhan (Kertasmita, 1997:79). Ia

membedakan antara kinerja individu (*personal performance*), kinerja bersama (*social performance*) dan menekankan pentingnya kerjasama dalam *team work*.

Sedangkan Zauhar menyebutkan tiga macam kinerja dalam reformasi administrasi, yaitu:

- a. Kinerja individu. Dalam hal ini dari keterampilannya, kecakapan praktisnya, kompetensinya, pengetahuan dan informasinya, keluasan pengalaman, sikap dan perilakunya, kebijakannya, kreativitasnya, serta moralitasnya.
- b. Kinerja kelompok. Dilihat dari aspek kerjasamanya, kebutuhannya, kedisiplinannya, dan loyalitasnya.
- c. Kinerja institusi. Kinerja ini dapat dilihat dari hubungannya dengan institusi lain, fleksibilitasnya, adaptabilitasnya, dan pemecahan konflik (Zauhar, 1994:6).

Zauhar juga mengemukakan lima alat pengukur reformasi administrasi.

Kelima alat pengukur tersebut adalah, yaitu:

- a. Penekanan baru terhadap program
- b. Perubahan sikap dan perilaku masyarakat dan anggota birokrasi
- c. Perubahan gaya kepemimpinan yang mengarah pada komunikasi terbuka dan manajemen partisipatif
- d. Penggunaan sumber daya yang lebih efisien, dan
- e. Pengurangan penggunaan pendekatan legalistik (Zauhar, 1994:6).

Berdasarkan paparan di atas, boleh dikatakan bahwa keberhasilan dari reformasi administrasi tidak cukup hanya dengan kinerja individu atau kelompok, tetapi semua dalam tim harus ada ke arah perubahan yang lebih baik, penekanan terhadap program kerja, keterampilan, dan juga dalam hal perubahan sikap dan perilaku para anggota birokrasi menjadi lebih terbuka, responsif, adaptif, dan fleksibel terhadap apa yang diinginkan masyarakat.

#### 4. Reformasi Pengelolaan Keuangan Daerah

##### 4.1. Reformasi pembiayaan (*Financing Reform*)

Reformasi pengelolaan keuangan daerah berhubungan dengan perubahan sumber-sumber pembiayaan pemerintah daerah yang meliputi perubahan sumber-sumber penerimaan keuangan daerah. Dimensi reformasi keuangan daerah menurut Suhadak dan Nugroho meliputi hal-hal berikut:

- a. Perubahan kewenangan daerah dalam pemanfaatan dana perimbangan keuangan.
- b. Perubahan prinsip pengelolaan anggaran.
- c. Perubahan prinsip penggunaan dana pinjaman dan *deficit spending*.
- d. Perubahan strategi pembiayaan (Suhadak dan Nugroho, 2007:20).

Pembiayaan APBD di daerah otonom di Indonesia pada umumnya masih bergantung pada dana perimbangan, DAU, dan DAK. Hanya saja dana perimbangan dalam otonomi ini perhitungannya lebih dapat dipastikan daripada ketika masih dalam bentuk otonomi daerah sebelumnya. Selain kedua sumber pembiayaan tersebut, reformasi pembiayaan lebih memungkinkan bagi daerah untuk melakukan pinjaman sesuai kemampuan keuangannya. Daerah juga dapat mengelola keuangannya dengan membentuk dana cadangan. Keleluasaan demikian sejalan dengan struktur APBD yang tidak lagi menggunakan prinsip anggaran berimbang.

Selain diatur dalam Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004, pembiayaan keuangan daerah juga diatur dalam beberapa peraturan, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2005 tentang Pinjaman Daerah; Peraturan

Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan; dan Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2005 tentang Hibah kepada Daerah.

#### **4.2.Reformasi Penganggaran (*Budgeting Reform*)**

Reformasi penganggaran dapat dijelaskan sebagai usaha yang dilakukan secara sadar dalam rangka memperbaiki sistem penganggaran. Di Indonesia, reformasi penganggaran ditandai dengan dikeluarkannya paket undang-undang otonomi daerah, yaitu Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Selanjutnya, reformasi penganggaran benar-benar menemukan formatnya dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan daerah. Kemudian disusul dengan Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002 (yang telah mengalami revisi pada tahun 2005 dan diganti dengan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006) tentang Pedoman, Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah, serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, sekaligus Penyusunan Perhitungan PDB.

Reformasi penganggaran (*budgeting reform*) hanya meliputi perubahan struktur anggaran (*budget structure reform*) dan perubahan mekanisme penyusunan APBD (*budget mechanism reform*). Perubahan struktur anggaran dilakukan untuk mengubah struktur anggaran tradisional yang bersifat *line item*. Dengan struktur anggaran yang baru tersebut akan tampak secara jelas besarnya surplus dan defisit anggaran serta strategi pembiayaan apabila terjadi defisit fiskal.

Format baru APBD tersebut memudahkan perhitungan dana perimbangan yang menjadi bagian daerah. Hal tersebut juga memudahkan bagi publik untuk melakukan analisis, evaluasi, dan pengawasan atas pelaksanaan dan pengelolaan APBD. Pemerintah Daerah juga dimungkinkan untuk membentuk dana cadangan. Dengan demikian, anggaran tidak harus dihabiskan selama tahun anggaran bersangkutan, namun bisa ditransfer ke dalam dana cadangan.

Reformasi penganggaran tidak hanya pada aspek perubahan struktur APBD, namun juga diikuti dengan perubahan proses penyusunan anggaran. Beberapa tahapan dalam penyusunan APBD dibuat berbeda dari mekanisme lama untuk lebih mengefektifkan perencanaan dan keseimbangan peran antara pemerintah daerah, DPRD, dan masyarakat. Selain itu, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dalam era otonomi daerah disusun dengan pendekatan kinerja. Anggaran dengan pendekatan kinerja adalah suatu sistem anggaran yang mengutamakan kepada upaya pencapaian hasil kinerja atau *output* dari perencanaan alokasi biaya atau *input* yang ditetapkan (Suhadak dan Nugroho, 2007:38).

#### **4.3.Reformasi Akuntansi (*Accounting Reform*)**

Sebagaimana diketahui bahwa Undang-undang Nomor 17 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah mengamanatkan penggunaan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) sebagai pedoman dan rujukan bagi pemerintah/daerah dalam menyusun laporan keuangan. Sebelumnya, dalam Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 Pasal 35 disebutkan pula bahwa penatausahaan dan

pertanggungjawaban keuangan daerah dilaksanakan berdasarkan standar akuntansi pemerintah (SAP).

Sungguh ironis, meskipun reformasi akuntansi sebagaimana di amanatkan paket perundang-undangan otonomi daerah di awal tahun 1999 ini tak dapat segera dilaksanakan sebagaimana mestinya karena peraturan pelaksanaan yang belum terbit, namun baru tanggal 15 Juni tahun 2005 pemerintah menerbitkan standar akuntansi pemerintahan (SAP) melalui Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005. Sebelum peraturan ini terbit, untuk mengisi kekosongan aturan pelaksanaan di daerah, dikeluarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 335/KMK.07/2001 Tanggal 5 Juni 2001 tentang Sistem Akuntansi Daerah (Suhadak dan Nugroho, 2007:23).

Reformasi akuntansi daerah ini merupakan penggantian sistem manual administrasi daerah (Makuda) yang selama ini digunakan sebagai panduan dan pedoman kerja untuk pengelolaan keuangan daerah yang mengacu pada Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 900-099 Tahun 1980 yang penyusunannya merujuk pada Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1975, dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1975. Dalam Makuda (Manual Administrasi Daerah) terdapat beberapa karakteristik, antara lain:

- a. sistem pembukuan tunggal (*single entry*);
- b. sistem akuntansi berbasis kas;
- c. belum menyediakan media pencatatan untuk kategori pengeluaran modal;

- d. laporan pertanggungjawaban lebih fokus pada pertanggungjawaban administratif;
- e. laporan pertanggungjawaban belum melibatkan auditor eksternal.

Bila dilihat dari aspek sistem pengendalian intern, sistem akuntansi di atas mengharuskan pelimpahan wewenang otorisasi pada kebijakan Kepala Daerah. Sistem tersebut telah memiliki deskripsi mengenai pendapatan dan belanja, namun belum memiliki deskripsi neraca. Jenis laporan yang disusun hanya laporan APBD dan laporan perhitungan APBD. Penyusunan formulir, dokumentasi, buku besar, dan buku pembantu belum baik dan terkesan tumpang tindih. Prosedur-prosedur akuntansi atau *flow chart* belum disusun dengan baik. Prosedur yang ada lebih menekankan pada tata pembukuan tentang petunjuk pengisian dokumen buku dan catatan. Bentuk dan susunan kode rekening untuk pendapatan, belanja, dan neraca juga belum ada menurut Mardiasmo dalam (Hanafi dan Mugroho, 2009:26).

Dalam reformasi akuntansi, telah dihasilkan sistem *double entry* dan basis kas modifikasian (basis kas dan akrual). Sistem *double entry* merupakan sistem pembukuan berpasangan, dimana dalam setiap pencatatan transaksi maka kita akan mencatat dua hal yang terpengaruh dengan adanya transaksi tersebut. Pencatatan ini dikenal dengan sistem debit-kredit.

Sistem *double entry* menurut Suhadak dan Nugroho digunakan sebab memiliki keuntungan:

1. Sistem *double entry* dapat menghasilkan laporan keuangan yang lebih mudah diaudit dan penelusuran antara bukti transaksi, catatan, dan keberadaan kekayaan, utang, dan ekuitas organisasi.
2. Pengukuran kinerja dapat dilakukan secara lebih komprehensif.

Sedangkan basis kas modifikasian berarti pencatatan hanya dilakukan terhadap transaksi yang melibatkan kas, sedangkan transaksi yang tidak ada penerimaan atau pengeluaran kas dicatat diakhir periode dalam jurnal penyesuaian. Dengan basis kas modifikasian, pencatatan anggaran menggunakan basis kas, sedangkan untuk menghasilkan laporan neraca di akhir periode akuntansi menggunakan basis akrual (Suhadak dan Nugroho, 2007:35).

#### **4.4. Reformasi Manajemen Keuangan Daerah (*Finance Management Reform*)**

Sebelum dimulai reformasi pengelolaan keuangan daerah melalui keluarnya paket kebijakan otonomi daerah pada awal 1999, pengelolaan keuangan daerah mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1975 tentang Pengurusan, Pertanggungjawaban, dan Pengawasan Keuangan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1975 tentang Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah, dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Selain itu, terdapat pula Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1994 tentang Pelaksanaan Anggaran dan Belanja Daerah yang mengatur pelaksanaan anggaran secara detail.

Setelah dimulai reformasi, pelaksanaan keuangan daerah (APBD) diatur dalam satu peraturan pengelolaan keuangan, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah beserta Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 tentang Pedoman, Pertanggungjawaban, dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Usaha Penyusunan APBD, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan daerah dan Penyusunan Perhitungan APBD. Selanjutnya, kedua peraturan tersebut diganti dengan Peraturan Pemerintah nomor 58 Tahun 2005 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Tahun 2006. Salah satu hal penting dalam reformasi ini adalah pemberian posisi dan tanggungjawab yang lebih besar kepada SKPD. Dengan demikian, peran kepala daerah tidak terlalu mendominasi.

#### **4.5.Reformasi Pemeriksaan (*Auditing Reform*)**

Pemberian otonomi daerah dan desentralisasi yang luas, nyata, dan bertanggungjawab kepada daerah kabupaten/kota akan membawa konsekuensi perubahan pada pola sistem pemeriksaan. Sejalan dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara, dan Ketetapan Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme maka peran dan fungsi pengawasan dan pemeriksaan menjadi sangat strategis. Kedua ketetapan MPR tersebut menggariskan bahwa “memberdayakan pengawasan oleh lembaga negara, lembaga politik, dan kemasyarakatan” dan “meningkatkan keterbukaan pemerintah dalam pengelolaan keuangan negara

untuk menghilangkan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN)” dipandang perlu.

Sebagai upaya untuk meningkatkan pengawasan dan pemeriksaan praktik KKN, pemerintah bersama DPR kemudian mengesahkan Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tersebut kemudian menjadi landasan hukum dibentuknya Komisi Pemeriksaan Kekayaan Penyelenggaraan Negara (KPKPN). Dengan demikian, untuk mengawasi jalannya pemerintah saat ini terdapat lembaga-lembaga pengawas dan pemeriksa yang sifatnya independen dan memiliki tugas yang berbeda-beda, diantaranya terdapat badan ombudsmen, KPKPN, dan BPK (Badan Pemeriksa Keuangan).

Untuk mengoptimalkan audit lembaga pemerintahan, terakhir kali pemerintah juga menerbitkan UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara; PP No. 56 Tahun 2005 tentang Sistem Informasi Keuangan Negara; PP No. 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah; dan PP No. 8 Tahun 2006 tentang Laporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah. Pemberian kepercayaan kepada auditor dengan memberi peran yang lebih besar untuk memeriksa lembaga-lembaga pemerintahan, telah menjadi bagian penting dalam proses terciptanya akuntabilitas publik. Bagi auditor, dengan diberinya peran yang lebih besar tersebut, maka auditor dituntut untuk menjaga dan meningkatkan profesionalisme, kompetensi, dan independensi.

Harus disadari bahwa selama ini terdapat beberapa kelemahan dalam melakukan audit pemerintahan di Indonesia. Kelemahan pertama bersifat *inherent*, sedangkan kelemahan kedua bersifat struktural. Pertama, adalah tidak tersedianya *performance indicator* yang memadai sebagai dasar untuk mengukur kinerja pemerintah daerah. Hal tersebut umum dialami organisasi publik karena output yang dihasilkan oleh organisasi publik adalah berupa pelayanan publik yang tidak mudah diukur. Kedua, terkait dengan masalah struktur lembaga audit terhadap pemerintah pusat dan daerah di Indonesia. Permasalahan yang ada adalah banyaknya lembaga pemeriksa fungsional yang *overlapping* satu dengan lainnya yang menyebabkan pelaksanaan pengauditan tidak efisien dan tidak efektif (Suhadak dan Nugroho, 2007:50).

Untuk menciptakan lembaga audit yang efisien dan efektif, maka diperlukan reposisi terhadap lembaga audit yang ada. Reposisi yang dimaksud berupa pemisahan tugas dan fungsi yang jelas dari lembaga-lembaga pemeriksa pemerintah tersebut, apakah sebagai auditor internal atau auditor eksternal. Audit internal adalah audit yang dilakukan oleh unit pemeriksa yang merupakan bagian dari organisasi yang diawasi. Yang termasuk audit internal adalah audit yang dilakukan oleh Inspektorat Jenderal Departemen, Satuan Pengawasan Intern (SPI), Inspektorat Wilayah Proponsi, Inspektorat Wilayah Kabupaten/Kota, dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP).

Sedangkan audit eksternal adalah audit yang dilakukan oleh unit pemeriksa yang berada di luar organisasi yang diperiksa. Lembaga pemeriksa eksternal tersebut merupakan lembaga pemeriksa yang independen. Dalam hal ini

yang bertindak sebagai auditor eksternal pemerintah adalah Badan Pengawas Keuangan (BPK), karena BPK merupakan lembaga yang independen dan merupakan *supreme auditor* (Suhadak dan Nugroho, 2007:50).

### C. Desentralisasi dan Otonomi Daerah

#### 1. Desentralisasi

Keputusan rakyat dan bangsa Indonesia di akhir dekade 1990 atau akhir abad ke-20 yang lalu untuk melakukan reformasi —bukan revolusi— telah berlangsung lebih dari satu dasawarsawa. Reformasi pada tingkat struktur pemerintahan dikenal dengan kebijakan desentralisasi dan pengelolaan pemerintahan daerah atau kerap disebut otonomi daerah. Sejalan dengan itu, reformasi yang terjadi di Indonesia, dengan pergeseran pemikiran yang menghendaki peranan yang lebih besar dalam proses penentuan keputusan publik yang dilakukan pemerintah ditingkat daerah, adalah merupakan perubahan dari struktur yang bersifat sentralistik ke sistem yang bersifat desentralistik. Artinya, proses penentuan keputusan publik yang dilakukan pemerintah tidak lagi terfokus pada pemerintah pusat tapi pada tingkat pemerintah lokal atau daerah. Inilah yang selanjutnya disebut dengan proses desentralisasi (Halim dan Mujib, 2009:1).

Dapat dipahami bahwa desentralisasi adalah sebuah alat untuk mencapai salah satu tujuan bernegara, khususnya dalam rangka memberikan pelayanan umum yang lebih baik dan menciptakan proses pengambilan keputusan yang demokratis yang dapat diwujudkan melalui pelimpahan wewenang. Wewenang tersebut diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk melakukan hal-hal seperti kewenangan memungut pajak, terbentuknya Dewan

Perwakilan Rakyat, dan lain sebagainya. Oleh karena itu, yang demikian itu dapat pula dipahami bahwa ada beberapa bentuk, jenis atau dimensi dari desentralisasi.

Dari studi yang ada seperti dari Bank Dunia, desentralisasi dapat dibagi menjadi empat (4) jenis, yaitu: *pertama*, desentralisasi politik, yakni pemberian hak kepada warga negara melalui perwakilan yang dipilih suatu kekuasaan yang kuat untuk mengambil keputusan publik. *Kedua*, desentralisasi administratif, yakni pelimpahan wewenang yang bertujuan untuk mendistribusikan kewenangan, tanggungjawab, dan sumber-sumber keuangan untuk penyediaan pelayanan publik. *Ketiga*, desentralisasi fiskal, yakni pelimpahan kewenangan yang mencakup *self financing* atau *cost recovery* dalam pemberian pelayanan publik, *cofinancing* atau *coproduction* dari pengguna jasa publik, peningkatan *taxing power*, transfer dan bagi hasil, serta kewenangan dalam kebebasan melakukan pinjaman. *Keempat*, desentralisasi ekonomi, yakni kewenangan yang terkait dengan pengambilan keputusan kebijakan ekonomi dalam penyediaan barang publik melalui liberalisasi, privatisasi, dan deregulasi, yang sejalan dengan kebijakan ekonomi pasar (Sidik dalam Halim dan Mujib, 2009:1).

Secara etimologi istilah desentralisasi berasal dari bahasa latin, yaitu *de centrum* yang berarti lepas dari pusat. Jadi, desentralisasi adalah melepaskan diri dari pusat (Kosoemahatmadja, 1979:14). Secara umum, desentralisasi dapat dibagi menjadi dua macam, yaitu *pertama*, dekonentrasi (*deconcentratie*), yaitu pelimpahan kekuasaan dari alat perlengkapan negara tingkat lebih atas kepada bawahannya guna melancarkan pekerjaan di dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintah. *Kedua*, desentralisasi ketatanegaraan atau desentralisasi politik, yaitu pelimpahan kekuasaan perundang-undangan dan pemerintahan kepada daerah-daerah otonom di dalam lingkungan. Di dalam desentralisasi politik ini, rakyat dituntut serta dalam pemerintahan dengan mempergunakan saluran-saluran tertentu sesuai dengan batas wilayah daerah masing-masing.

## 2. Otonomi Daerah

Dalam rangka melancarkan pelaksanaan pembangunan yang tersebar diseluruh negara dan dalam rangka membina kesatuan bangsa, maka hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah dikembangkan atas dasar keutuhan negara kesatuan dan diarahkan pada pelaksanaan otonomi secara nyata, dinamis, dan bertanggungjawab yang dapat menjamin perkembangan pembangunan daerah dan dilaksanakan bersama-sama dengan dekosentrasi.

Secara estimologi kata otonomi atau *autonomy* berasal dari bahasa Latin, “*autos*” yang berarti “sendiri” dan “*nomos*” yang berarti “aturan”. Membahas tentang otonomi daerah tidak bisa lepas dari konsep desentralisasi. Hal tersebut senada dengan pendapat Muluk yang mengatakan bahwa:

“Cakupan istilah desentralisasi menunjukkan bahwa desentralisasi itu dapat dipahami dalam arti luas dan sempit. Dalam arti luas, desentralisasi mencakup konsep devolusi (desentralisasi dalam arti sempit), dekonsentrasi, dan delegasi yang mencakup pula privatisasi. Dalam khazanah sejarah Indonesia dikenal pula cakupan yang agak berbeda selain cakupan di atas, yaitu *medebewind* dan *vrij bestuur*” (Hanafi dan Nugroho, 2009:7).

Sedangkan Kaho memberikan arti otonomi sebagai peraturan sendiri dan pemerintah sendiri, sebagaimana yang dikemukakan sebagai berikut: mula-mula otonomi atau berotonom berarti mempunyai peraturan sendiri atau mempunyai hak dan kekuasaan atau kewenangan untuk membuat peraturan sendiri (Hanafi dan Nugroho, 2009:7). Hal ini senada dengan yang disampaikan oleh Nurcholis, yang mengatakan bahwa otonomi berarti kebebasan masyarakat yang tinggal di daerah yang bersangkutan untuk mengatur dan mengurus kepentingannya yang bersifat lokal, bukan yang bersifat nasional. Karena itu, desentralisasi menimbulkan

otonomi daerah, yaitu kebebasan masyarakat yang tinggal di daerah otonom untuk mengatur dan mengurus dan kepentingannya yang bersifat lokal. Jadi, otonomi daerah konsekuensi logis penerapan asas desentralisasi pada pemerintah daerah (Nurcholis, 2007:10).

Adapun otonomi daerah adalah hak, kewajiban, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kemudian dijelaskan juga bahwa daerah otonom, selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem NKRI (Penjelasan UU nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah).

Prinsip otonomi yang berarti pemberian otonomi kepada daerah hendaknya berdasarkan pertimbangan, perhitungan tindakan, dan kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin bahwa daerah yang bersangkutan nyata-nyata mampu mengurus rumah tangganya sendiri. Kansil menyebutkan, prinsip otonomi daerah yang bertanggungjawab berarti pemberian otonomi daerah itu benar-benar sesuai dengan tujuannya, yaitu:

- a. Lancar dan teraturnya pembangunan diseluruh wilayah negara.
- b. Sesuai atau tidaknya pembangunan dengan pengarahan yang telah diberikan.
- c. Sesuai dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa.
- d. Terjaminnya keserasian hubungan antara pusat dengan pemerintah daerah
- e. Terjaminnya pembangunan dan perkembangan daerah.

Selain itu, tujuan pemberian otonomi kepada daerah berorientasi kepada pembangunan, yaitu pembangunan dalam arti luas, yang meliputi semua segi kehidupan dan penghidupan. Dengan demikian, otonomi daerah lebih condong merupakan kewajiban daripada hak. Hal ini berarti bahwa daerah berkewajiban melancarkan jalannya pembangunan dengan sungguh-sungguh dan penuh rasa tanggung jawab sebagai sarana untuk mencapai cita-cita bangsa, yaitu masyarakat yang adil dan makmur, baik material maupun spiritual (Kansil, 2008:149)

#### **D. Keuangan Daerah**

##### **1. Pengertian Keuangan Daerah**

Kuangan daerah pada hakikatnya juga merupakan keuangan negara yang diletakkan dalam konteks otonomi daerah. Oleh karena itu, pengertian keuangan daerah dapat dicari dengan memahami pengertian keuangan negara itu sendiri. Menurut Van Der Kemp, keuangan negara adalah semua hak yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu (baik berupa uang maupun barang) yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan hak-hak tersebut (Tjandra, 2006:2). Pengertian yang diberikan Van Der Kemp ini mendekati pengertian keuangan negara sebagaimana dirumuskan dalam pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Menurut Undang-undang tersebut, yang dimaksudkan dengan keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu, baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Dari sudut pandang keuangan negara, otonomi daerah memberikan kewenangan yang luas kepada daerah untuk menyelenggarakan roda pemerintahan dan mengelola sumber-sumber keuangan. Pengelolaan keuangan

daerah harus dilaksanakan secara transparan dan akuntabel. Berdasarkan Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, menyebutkan:

*“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”*. Sedangkan

*“pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah”*.

Sedangkan menurut Pasal 156 ayat 1 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

*“Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang dan segala sesuatu berupa uang dan barang yang dapat dijadikan milik daerah yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut”*.

Berdasarkan pengertian tersebut pada prinsipnya keuangan daerah mengandung unsur pokok, yaitu hak daerah, kewajiban daerah, dan kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban.

## **2. Pengelolaan Keuangan Daerah**

Dalam pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat

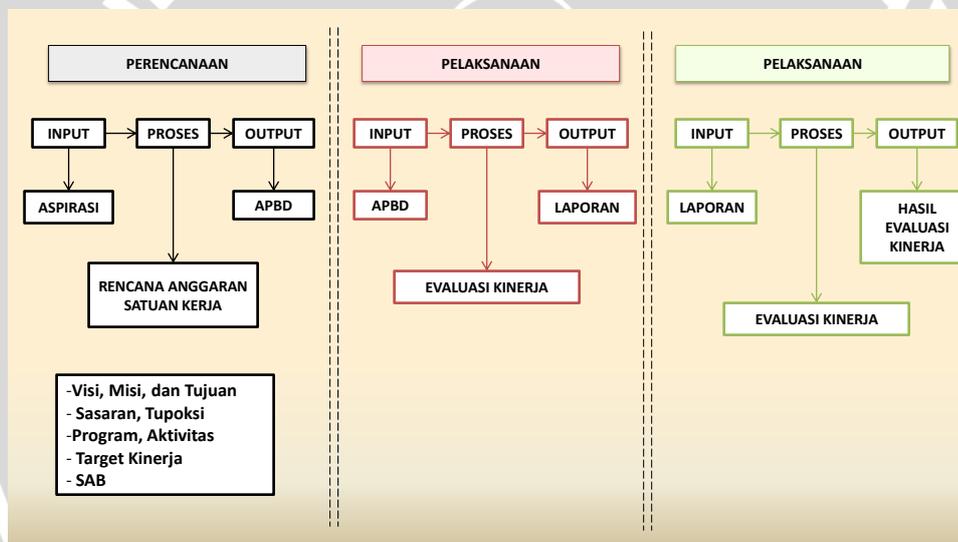
dan Pemerintah Daerah dan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan tumbuhnya hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang, sehingga perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan daerah yang merupakan subsiste dari sistem pengelolaan keuangan negara serta merupakan elemen pokok dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Peraturan perundang-undangan yang terkait dimaksudkan antara lain Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara, dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Ide dasar yang melatari ditetapkan peraturan perundang-undangan tersebut adalah keinginan untuk mengelola keuangan negara dan daerah secara terintegrasi, efektif, dan efisien (Basuki, 2007:11). Pemikiran tersebut sudah barang tentu dilaksanakan melalui tata kelola pemerintahan yang baik, yang memiliki tiga pilar utama, yaitu; transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi. Untuk mencapai tujuan tersebut maka diperlukan suatu pengaturan pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah yang komprehensif dan terpadu yang bertujuan agar mempermudah dalam pelaksanaannya dan tidak menimbulkan multi tafsir dalam penerapannya.

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang memuat kebijakan yang terkait dengan perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, dan pertanggungjawaban keuangan

daerah dimaksudkan agar penyelenggaraan pembangunan dan pemerintahan daerah dapat dilakukan secara efektif, efisien, transparan, dan akuntabel sehingga diperlukan adanya dukungan Sistem Informasi Keuangan Daerah. Sistem tersebut antara lain dimaksudkan untuk perumusan kebijakan dan pengendalian fiskal nasional.

Berikut ini gambaran tentang proses pengelolaan anggaran daerah sebagai suatu sistem dalam kerangka reformasi pengelolaan keuangan daerah dengan paradigma baru.



Sumber: Suhadak dan Nugroho (2007:75)

**Gambar 1. Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah**

### 2.1. Dasar hukum Pengelolaan Keuangan Daerah

Beberapa dasar hukum yang menjadi landasan pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah selain yang telah disebutkan di atas, yaitu:

- Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak daerah dan Retribusi Daerah yang telah diubah dengan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000



tentang Perubahan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah;

- b. Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
- c. Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
- d. Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara;
- e. Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional;
- f. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah;
- g. Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah;
- h. Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah;
- i. Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah;
- j. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD yang telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2005 tentang, Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2006 dan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2007;
- k. Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah;
- l. Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum;
- m. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan;

- n. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2005 tentang Pinjaman Daerah;
- o. Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan;
- p. Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2005 tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah;
- q. Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2005 tentang Hibah Kepala Daerah;
- r. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah;
- s. Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal;
- t. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Laporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintahan;
- u. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

## 2.2. Tujuan pengelolaan Keuangan Daerah

Tujuan utama pengelolaan keuangan pemerintah daerah dapat diringkas sebagai berikut:

- a. Tanggung jawab (*accountability*)

Pemerintah daerah harus mempertanggungjawabkan tugas keuangannya kepada lembaga atau orang yang berkepentingan yang sah. Lembaga atau orang itu termasuk pemerintah pusat; dewan perwakilan rakyat daerah; kepala daerah; dan masyarakat umum. Adapun unsur-unsur penting tanggungjawab mencakup: *keabsahaan*, setiap transaksi keuangan harus berpangkal pada wewenang hukum tertentu; dan *pengawasan*, tata cara yang efektif untuk

menjaga kekayaan uang dan barang, mencegah penghamburan dan penyelewengan, dan memastikan semua pendapatan yang sah benar-benar terpungut, jelas sumbernya dan tepat penggunaannya.

b. Mampu memenuhi kewajiban keuangan

Keuangan daerah harus ditata sedemikian rupa sehingga mampu melunasi semua ikatan keuangan, jangka pendek dan jangka panjang (termasuk pinjaman jangka panjang).

c. Kejujuran

Urusan keuangan harus diserahkan pada pegawai yang jujur, dan kesempatan untuk berbuat curang diperkecil.

d. Hasil guna (*effectiveness*) dan daya guna (*efficiency*) kegiatan daerah

Tata cara mengurus keuangan daerah harus sedemikian rupa sehingga memungkinkan program dapat direncanakan dan dilaksanakan untuk mencapai tujuan pemerintah daerah dengan biaya serendah-rendahnya dan dalam waktu secepat-cepatnya.

e. Pengendalian

Petugas keuangan pemerintah daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan petugas pengawas harus melakukan pengendalian agar semua tujuan tersebut dapat tercapai. Mereka harus mengusahakan agar selalu mendapat informasi yang diperlukan untuk memantau pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran dan untuk membandingkan penerimaan dan pengeluaran dengan rencana dan sasaran.

### 2.3. Unsur Utama Pengelolaan Keuangan

Unsur-unsur sistem keuangan pemerintahan daerah menurut Nick Devas dapat digolongkan kedalam dua kelompok, yaitu:

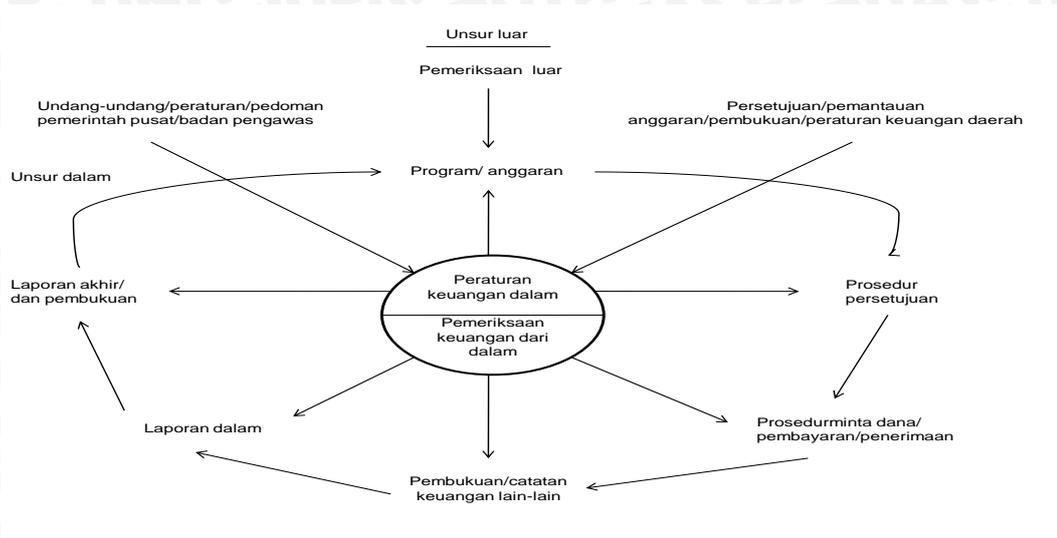
a. Unsur berkala dan unsur hukum

Unsur *berkala* mencakup unsur-unsur yang menjadi bagian dari kegiatan-kegiatan berkala dalam setahun, yakni: menyusun program dan anggaran; penerimaan dan penerimaan dan pengeluaran anggaran; urusan uang keluar dan uang masuk; mencatat dan melaporkan transaksi keuangan. Unsur *hukum* mencakup unsur-unsur pengaturan dan pemantauan kegiatan berkala, yakni: undang-undang dan peraturan keuangan; transaksi dan pemeriksaan keuangan dari dalam.

b. Unsur-unsur luar dan dalam

Unsur *luar* meliputi pengawasan yang dikenakan terhadap pemerintah daerah oleh pejabat-pejabat pengawas yang lebih tinggi (pemerintah pusat dan terhadap Dati II oleh gubernur propinsi), berdasarkan hukum, peraturan dan pedoman, ratifikasi mengenai anggaran dan peraturan keuangan, laporan kebutuhan dan pemeriksaan keuangan dari luar. Adapun unsur *dalam* ialah unsur pengawasan dan pelaporan yang diadakan dan dilakukan oleh pemerintah daerah (Maris Masri, 1989:281).

Unsur- unsur tersebut dilukiskan dalam bagan berikut.



Sumber: Nick Devas dkk dalam Maris Masri (1989:281)

**Gambar 2. Bagan Unsur-unsur Utama Sistem Pengelolaan Keuangan dan Organisasi Pemerintah Daerah**

**E. Transparansi dan Akuntabilitas**

**1. Transparansi**

Transparansi adalah prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan, proses pembuatan dan pelaksanaannya, serta hasil-hasil yang dicapai (Buku Pedoman Penguatan Pengamanan Program Pembangunan Daerah, 2002:18). Transparansi publik adalah suatu keterbukaan secara sungguh-sungguh, menyeluruh, dan memberi tempat bagi partisipasi aktif dari seluruh lapisan masyarakat dalam proses pengelolaan sumber daya publik. Setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh penyelenggara negara harus dapat diakses secara terbuka dengan memberi ruang yang cukup bagi masyarakat untuk berpartisipasi secara luas didalamnya.

Transparansi anggaran didefinisikan sebagai keterbukaan kepada masyarakat dalam hal fungsi dan struktur pemerintahan, tujuan kebijakan fiskal,



sektor keuangan publik, dan proyeksi-proyeksinya. Hal ini berarti bahwa informasi mengenai aktivitas pemerintahan harus dapat diakses serta dapat dipercaya secara luas dan tepat waktu.

Prinsip transparansi memiliki 2 aspek, yaitu (1) komunikasi publik oleh pemerintah, dan (2) hak masyarakat terhadap akses informasi (Meuthia, 2000:60). Keduanya akan sangat sulit dilakukan jika pemerintah tidak menangani dengan baik kinerjanya. Manajemen kinerja yang baik adalah titik awal dari transparansi. Komunikasi publik menuntut usaha afirmatif dari pemerintah untuk membuka dan mendiseminasi informasi maupun aktivitasnya yang relevan. Transparansi harus seimbang, juga, dengan kebutuhan akan kerahasiaan lembaga maupun informasi-informasi yang mempengaruhi hak privasi individu. Karena pemerintahan menghasilkan data dalam jumlah besar, maka dibutuhkan petugas informasi profesional, bukan untuk membuat dalih atas keputusan pemerintah, tetapi untuk menyebarluaskan keputusan-keputusan yang penting kepada masyarakat serta menjelaskan alasan dari setiap kebijakan tersebut.

Peran media juga sangat penting bagi transparansi pemerintah, baik sebagai sebuah kesempatan untuk berkomunikasi pada publik maupun menjelaskan berbagai informasi yang relevan, juga sebagai *watchdog* atas berbagai aksi pemerintah dan perilaku menyimpang dari para aparat birokrasi. Jelas, media tidak akan dapat melakukan tugas ini tanpa adanya kebebasan pers, bebas dari intervensi pemerintah maupun pengaruh kepentingan bisnis. Keterbukaan membawa konsekuensi adanya kontrol yang berlebih-lebihan dari masyarakat dan bahkan oleh media massa. Karena itu, kewajiban akan

keterbukaan harus diimbangi dengan nilai pembatasan, yang mencakup kriteria yang jelas dari para aparat publik tentang jenis informasi apa saja yang mereka berikan dan pada siapa informasi tersebut diberikan.

Berikut beberapa tujuan dari penerapan prinsip transparansi:

- a. Memberikan kemudahan bagi pihak-pihak yang berkesempatan untuk mendapatkan informasi sebagai acuan untuk berpartisipasi dan melakukan pengawasan.
- b. Membangun sikap positif *stakeholder* dan terhindarkan dari sikap apriori terhadap program-program pembangunan daerah yang dibiayai oleh DAK (Dana Alokasi Khusus) akibat keterbatasan informasi maupun oleh adanya informasi-informasi yang keliru.
- c. Menciptakan ketersediaan informasi sehingga terbuka peluang yang mampu mendorong masyarakat untuk berpartisipasi dalam program pembangunan daerah (Widodo, 2001:19).

Beberapa manfaat penting adanya transparansi anggaran adalah sebagai berikut.

- a. Mencegah korupsi.
- b. Lebih mudah mengidentifikasi kelemahan dan kekuatan kebijakan.
- c. Meningkatkan akuntabilitas pemerintah sehingga masyarakat akan lebih mampu 'mengukur' kinerja pemerintah.
- d. Meningkatkan kepercayaan terhadap komitmen pemerintah untuk memutuskan kebijakan tertentu.
- e. Memperkuat kohesi sosial, karena kepercayaan publik terhadap pemerintah akan terbentuk.
- f. Menciptakan iklim investasi yang baik dan meningkatkan kepastian usaha (Widodo, 2001:20).

Secara ringkas dapat disebutkan bahwa, prinsip transparansi paling tidak dapat diukur melalui sejumlah indikator seperti:

- a. Mekanisme yang menjamin sistem keterbukaan dan standarisasi dari semua proses-proses pelayanan publik.
- b. Mekanisme yang memfasilitasi pertanyaan-pertanyaan publik tentang berbagai kebijakan dan pelayanan publik, maupun proses-proses didalam sektor publik.
- c. Mekanisme yang memfasilitasi pelaporan maupun penyebaran informasi maupun penyimpangan tindakan aparat publik didalam kegiatan melayani (Krina, 2003:15).

## 2. Akuntabilitas

Akuntabilitas publik hanya dikenal di negara yang menerima konsep-konsep demokrasi yang menganggap rakyat sebagai faktor yang sangat penting. Asas akuntabilitas menetapkan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dalam suatu negara.

Konsep dasar akuntabilitas (LAN & BPKP, 2000) yang didasarkan pada klasifikasi responsibilitas manajerial pada tiap tingkatan dalam organisasi yang bertujuan untuk pelaksanaan kegiatan pada tiap bagian. Masing-masing individu pada tiap jajaran aparatur bertanggungjawab atas setiap kegiatan yang dilaksanakan pada bagiannya. Konsep inilah yang membedakan adanya kegiatan-kegiatan yang terkendali dan kegiatan-kegiatan yang tidak terkendali.

Menurut Islamy akuntabilitas publik merupakan landasan bagi proses penyelenggaraan pemerintahan. Ia diperlukan karena aparat pemerintah harus mempertanggungjawabkan tindakan dan pekerjaannya kepada publik dan organisasi tempat kerjanya (Widodo, 2001:4). Sehubungan dengan hal tersebut, Jabra dan Dwivedi mengemukakan:

“Akuntabilitas sebagai persyaratan mendasar untuk mencegah penyalahgunaan kewenangan yang didelegasikan dan menjamin kewenangan tadi diarahkan pada pencapaian tujuan-tujuan nasional yang diterima secara luas dengan tingkat efisiensi, efektivitas, kejujuran, dan hasil sebesar mungkin” (Widodo, 2001:4).

Akuntabilitas didefinisikan sebagai suatu perwujudan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang telah ditetapkan melalui suatu media pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik (Widodo, 2001:4). Dalam dunia birokrasi, akuntabilitas suatu instansi pemerintahan itu merupakan perwujudan kewajiban instansi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi instansi yang bersangkutan.

Menurut penjelasan Instruksi Presiden No. 7 Tahun 1999, asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku (LAN & BPKP, 2000:6).

Finner menjelaskan akuntabilitas sebagai konsep yang berkenaan dengan standar eksternal yang menentukan kebenaran suatu tindakan birokrasi (Widodo, 2001:22). Pengendalian diri dari luar (*eksternal kontrol*) menjadi sumber akuntabilitas yang memotivasi dan mendorong aparat untuk bekerja keras. Masyarakat luas sebagai penilai objektif yang akan menentukan *accountable* atau tidaknya sebuah birokrasi.

Akuntabilitas diperlukan atau diharapkan untuk memberikan penjelasan terhadap yang telah dilakukan. Dengan demikian, akuntabilitas merupakan kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau penjawab dan

menerangkan kinerja atas tindakan seseorang atau badan hukum atau pimpinan suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau kewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban. Dari definisi tersebut diatas terlihat bahwa akuntabilitas publik menghendaki birokrasi publik dapat menjelaskan secara transparan (*transparency*) dan terbuka (*openness*) kepada publik mengenai tindakan apa yang telah dilakukan. Yang menurut Islamy tujuannya untuk menjelaskan bagaimanakah pertanggungjawaban hendak dilaksanakan, metode apa yang dipakai untuk melaksanakan tugas, bagaimana realitas pelaksanaannya dan apa dampaknya. Dengan adanya penjelasan secara transparan dan terbuka, masyarakat menjadi tahu tentang apa yang telah dilakukan birokrasi publik, berapa besarnya anggaran yang digunakan, dan bagaimana hasil tindakannya (Widodo, 2001:4).

Dengan demikian, definisi akuntabilitas yang dipakai dalam penelitian ini merupakan kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang atau badan hukum atau pimpinan suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau berkewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban. Ini berarti semua instansi pemerintah, badan, dan lembaga negara harus memahami lingkup akuntabilitasnya masing-masing karena akuntabilitas yang diminta meliputi keberhasilan dan juga kegagalan pelaksanaan misi instansi yang bersangkutan.

Dalam memberikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang atau badan hukum atau pimpinan suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau kewenangan untuk

menerima keterangan atau pertanggungjawaban, lebih dikembangkan beberapa tipe akuntabilitas publik. Untuk lebih jelasnya berikut akan diuraikan beberapa tipe akuntabilitas publik dari beberapa ahli.

Brautigam membedakan akuntabilitas dalam tiga jenis, yaitu:

1. Akuntabilitas politik, berkaitan dengan sistem politik dan sistem pemilu.
2. Akuntabilitas keuangan, artinya bahwa aparat pemerintah wajib mempertanggungjawabkan setiap rupiah uang rakyat dalam anggaran belanjanya yang bersumber dari penerimaan pajak dan retribusi.
3. Akuntabilitas hukum, mengandung arti bahwa rakyat memiliki keyakinan bahwa unit-unit pemerintahan dapat bertanggungjawab secara hukum atas segala tindakannya (Widodo, 2001:152).

Chandler dan Pano membedakan akuntabilitas publik dalam 5 (lima) macam, yaitu:

1. *Fiscal accountability*, merupakan tanggungjawab atas dana publik yang digunakan.
2. *Legal accountability*, tanggungjawab atas ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan.
3. *Program accountability*, tanggungjawab atas pelaksanaan program.
4. *Process accountability*, tanggungjawab atas pelaksanaan prosedur.
5. *Outcome accountability*, tanggungjawab atas hasil pelaksanaan tugas (Widodo, 2001:153).

Yango membedakan akuntabilitas ke dalam 4 (empat) macam, yaitu:

1. *Traditional* atau *Regularly accountability*, memfokuskan pada transaksi-transaksi reguler atau transaksi-transaksi fiskal untuk mendapatkan informasi mengenai kepatuhan pada peraturan yang berlaku terutama yang terkait dengan peraturan fiskal dan peraturan pelaksanaan administrasi. Akuntabilitas ini sering pula disebut *compliance accountability*.
2. *Managerial accountability*, menitik beratkan pada efisiensi dan kehematan penggunaan dana, harta kekayaan, sumber daya manusia, dan sumber-sumber lainnya.
3. *Program accountability*, memfokuskan pada pencapaian hasil operasi pemerintah.
4. *Process accountability*, memfokuskan pada informasi mengenai tingkat pencapaian kesejahteraan sosial atas pelaksanaan kebijakan dan aktivitas-aktivitas organisasi (Widodo, 2001:153).

Dari sudut pandang fungsional, Stewart mengidentifikasi bahwa akuntabilitas publik terdiri dari lima tingkatan:

1. *Policy Accountability*, yakni akuntabilitas atas pilihan-pilihan kebijakan yang dibuat.
2. *Program Accountability*, yakni akuntabilitas atas pencapaian tujuan/hasil dan efektivitas yang dicapai.
3. *Performance Accountability*, yakni akuntabilitas terhadap pencapaian kegiatan yang efisien.
4. *Process Accountability*, yakni akuntabilitas atas penggunaan proses, prosedur, atau ukuran yang layak dalam melaksanakan tindakan-tindakan yang ditetapkan.
5. *Probity and Legality Accountability*, yakni akuntabilitas atas legalitas dan kejujuran penggunaan dana sesuai anggaran yang disetujui atau ketaatan terhadap undang-undang (Andrianto, 2007:14).

Sedangkan Lembaga Administrasi Negara (LAN) membedakan akuntabilitas dalam 3 (tiga) macam, yaitu:

1. Akuntabilitas keuangan, merupakan pertanggungjawaban mengenai integritas keuangan, pengungkapan dan ketaatan terhadap peraturan perundangan.
2. Akuntabilitas manfaat, pada dasarnya memberi perhatian kepada hasil kegiatan-kegiatan pemerintah.
3. Akuntabilitas prosedural, yaitu pertanggungjawaban mengenai apakah suatu prosedur penetapan dari pelaksanaan suatu kebijakan telah mempertimbangkan masalah moralitas, etika, kepastian hukum, dan ketaatan pada keputusan politis untuk mendukung pencapaian tujuan akhir yang telah ditetapkan (Widodo, 2001:154).

Transparansi dan akuntabilitas publik akan meningkatkan fungsi kontrol legislatif terhadap eksekutif. Suatu informasi yang relevan dan dapat diandalkan akan memudahkan masyarakat dan DPR dalam menjalankan fungsi kontrolnya terhadap eksekutif. Pengawasan yang efektif ini tentunya akan meningkatkan tanggungjawab pemerintah kepada rakyatnya. Tuntutan masyarakat akan transparansi pemerintah didalam mengelola anggaran negara sangat wajar. Karena anggaran negara merupakan dana publik yang dibiayai dari uang rakyat (pajak).

Penggunaan anggaran negara secara bertanggungjawab akan menumbuhkan kepercayaan rakyat kepada pemerintah. Suatu kepercayaan yang menjadi model dasar bagi pemulihan ekonomi dan stabilitas politik nasional.



### BAB III

## METODE PENELITIAN

#### A. Jenis Penelitian

Penelitian pada dasarnya memiliki tujuan-tujuan dengan menggunakan cara-cara tertentu untuk memahami suatu fenomena yang ada. Uraian yang jelas dan sistematis atas data yang dikumpulkan diharapkan memberikan hasil yang maksimal sehingga dapat dikategorikan sebagai tulisan yang mempunyai nilai ilmiah. Setiap penelitian ilmiah harus menggunakan metode yang tepat sehingga penelitian tersebut dapat dipertanggung jawabkan kebenarannya.

Awal dari penelitian ini adalah adanya masalah didalam masyarakat dan dibutuhkan suatu upaya untuk memecahkan masalah yang ada, jadi maksud peneliti sebagaimana yang dimaksud oleh Koentjoroningrat dan Hasan adalah usaha dengan sengaja menangkap gejala-gejala tadi berdasarkan disiplin metodologi ilmiah dengan tujuan menemukan prinsip-prinsip baru dibelakang gejala-gejala tadi (Koenjraningrat dan Hasan, 1981:22). Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa penelitian merupakan menangkap gejala-gejala yang ada dan dijadikan dasar untuk menyelesaikan masalah.

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian deskriptif dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Jenis penelitian deskriptif yaitu suatu metode dalam meneliti status manusia, suatu objek, suatu situasi dan kondisi, sistem pemikiran, ataupun pemikiran dimasa yang akan datang. Tujuan dari penelitian deskriptif menurut Nazir adalah untuk membuat

deskripsi, gambaran, lukisan secara sistematis, faktual, dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat serta hubungan fenomena yang diteliti (Nasir, 2003:63).

Sedangkan pendekatan yang digunakan peneliti didalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Menurut Bogdan dan Taylor menjelaskan metode kualitatif adalah sebagai prosedur yang menghasilkan data kualitatif yang berupa kata-kata tulisan maupun lisan dan perilaku orang-orang sekitar yang diamati yang diarahkan pada latar belakang secara utuh (Moleong, 2004:4). Pemilihan metode ini didasari anggapan bahwasanya metode inilah yang dianggap paling tepat untuk menjelaskan dan menggambarkan segala permasalahan dan data yang ada dengan lebih mendalam yang sesuai dengan tujuan penelitian. Disini penulis bermaksud akan menggambarkan tentang reformasi pengelolaan keuangan daerah dalam rangka mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pada pemerintahan Kota Malang beserta faktor penghambat dan pendukungnya.

## **B. Fokus Penelitian**

Agar suatu penelitian tidak bersifat meluas maka diperlukan fokus penelitian. Fokus penelitian adalah tahap awal lingkup permulaan yang dipilih sebagai wilayah penjelasan umum dalam tahap pertama pelaksanaan penelitian, sehingga peneliti akan memperoleh gambaran umum atau menyeluruh tentang subjek atau situasi yang diteliti.

Menurut Moleong, penentuan fokus penelitian memiliki dua tujuan, yaitu: *pertama*, membatasi studi dengan kain fokus penelitian dapat membatasi bidang-bidang atas cara pandang hal-hal baru, misalnya jika peneliti membatasi

diri pada upaya menemukan teori dari dasar maka lapangan lainnya tidak perlu dimanfaatkan. *Kedua*, memenuhi kriteria masuk dan keluar suatu informasi yang baru diperoleh di lapangan, dengan bimbingan dan arahan suatu fokus, seorang peneliti pasti tahu persis data tentang apa yang perlu dikumpulkan (Moleong, 2009:237).

Pembatasan fokus akan sangat penting berkaitan dengan masalah maupun data yang akan dikumpulkan dan diolah untuk dianalisa. Maka, agar penelitian ini nantinya lebih terarah dan mudah dalam pencarian data, terlebih dahulu harus ditetapkan fokusnya. Sehubungan dengan itu, yang menjadi fokus dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Reformasi pengelolaan keuangan daerah dalam rangka mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pada Pemerintah Kota Malang.
  - 1.1. Reformasi Penganggaran (*Budgeting Reform*)
    - (1) Penyusunan anggaran berbasis kinerja (*performance budget*).
  - 1.2. Reformasi Akuntansi (*Accounting Reform*)
    - (1) Penggunaan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) sebagai pedoman penyusunan keuangan daerah.
  - 1.3. Reformasi Pemeriksaan (*Auditing Reform*)
    - (1) Menetapkan standar kinerja (*performance indicator*).
    - (2) Menetapkan standar pelayanan publik.
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi reformasi pengelolaan keuangan daerah dalam rangka mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pada Pemerintah Kota Malang.

- a. Faktor pendukung
  - 2.1.1. Adanya peraturan atau dasar hukum yang jelas mengenai pengelolaan keuangan daerah.
  - 2.1.2. Pembentukan lembaga baru yang mengelola tentang keuangan daerah.
  - 2.1.3. Adanya *Standar Operating Procedure* (SOP).
  - 2.1.4. Adanya keterlibatan masyarakat ikut dalam musyawarah perencanaan pembangunan.
- b. Faktor penghambat
  - 2.2.1. Kurangnya kualitas sumber daya manusia.
  - 2.2.2. Kurangnya sarana pendukung.

### **C. Lokasi dan Situs Penelitian**

Lokasi penelitian adalah tempat dimana penulis menangkap keadaan yang sebenarnya dari objek yang diteliti untuk mendapatkan data dan informasi yang diperlukan. Lokasi penelitian yang dipilih dalam penelitian ini adalah Kota Malang. Adapun alasan dipilihnya lokasi tersebut adalah karena Kota Malang merupakan kota besar di Jawa Timur dimana memungkinkan terjadinya banyak permasalahan. Dalam hal ini mengenai keuangan daerah tentunya kota yang besar juga rawan terhadap pengelolaan keuangan daerahnya. Maka dari itu penulis tertarik untuk melakukan penelitian di Kota Malang untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan pengelolaan daerah pada Pemerintah Kota Malang.

Pemilihan lokasi yang dilanjutkan dengan situs penelitian, dalam buku pedoman penyusunan skripsi dinyatakan bahwa, “Situs penelitian adalah dimana sebenarnya peneliti menangkap keadaan sebenarnya dari objek yang ditelitinya.” Secara umum, penetapan situs penelitian didasarkan pada pertimbangan kesesuaian dengan substansi penelitian. Situs dalam penelitian ini adalah Pemerintah Kota Malang khususnya pada:

1. Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Kota Malang (Jl. Tugu No. 1 No. Telp (0341) 326025/366955/360975 Fax. (0341) 328553 Malang 65119)
2. Inspektorat Kota Malang (Jl. Gadahmada No. 2A Telp/fax (0341) 3664450 Malang 65119).

Alasan dipilihnya Inspektorat dan BPKAD Kota Malang adalah karena terkait dengan kedudukannya sebagai pengelola pemerintahan yang mempunyai tugas, fungsi, berikut wewenang untuk mengatur, mengelola, dan mengawasi keuangan daerah khususnya APBD Kota Malang serta kedua instansi tersebut dianggap memiliki data-data dan informasi yang banyak untuk penelitian ini.

#### **D. Sumber dan Jenis Penelitian**

Penelitian memerlukan data baik untuk deskripsi maupun untuk menjawab permasalahan. Data tersebut merupakan fakta yang dikumpulkan dalam penelitian. Penelitian ini membutuhkan data primer dan data sekunder untuk menyelesaikan permasalahan.

## 1. Data Primer

Data primer merupakan kata-kata dan tindakan orang-orang yang diamati atau diwawancarai dan digunakan sebagai data utama dimana data diperoleh secara langsung dari sumber data yang didapat sendiri dari lapangan secara langsung. Adapun didalam penelitian ini yang menjadi sumber data primer yaitu:

- a. Kabid Perbendaharaan dan Akuntansi BPKAD Kota Malang
- b. Kasubbid Perencanaan dan Penyusunan Anggaran BPKAD Kota Malang
- c. Staf Kasubbid Akuntansi BPKAD Kota Malang
- d. Kasubbag Umum Inspektorat Kota Malang
- e. Staf Kasubbag Umum Inspektorat Kota Malang

## 2. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari dokumen-dokumen, laporan-laporan, arsip, petunjuk teknis, maupun petunjuk yang digunakan yang akan dijadikan pendukung sumber-sumber data primer yang telah ada. Adapun yang menjadi data sekunder dalam penelitian ini adalah dokumen-dokumen, laporan, arsip maupun petunjuk teknis yang ada pada instansi terkait yaitu:

- a. Dokumen dari Badan Pengelola Keuangan dan Asset Daerah Kota Malang
- b. Dokumen dari Inspektorat Kota Malang
- c. Dokumen dari Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang
- d. Peraturan Walikota Malang No. 62 Tahun 2008 tentang Uraian Tugas Pokok, Fungsi, dan Tata kerja Inspektorat Kota Malang

- e. Peraturan Walikota Malang No. 65 Tahun 2012 tentang Uraian Tugas Pokok, Fungsi, dan Tata kerja Badan Pengelola Keuangan dan Asset Daerah Kota Malang.

### **E. Teknik Pengumpulan Data**

Untuk memperoleh data-data yang diperlukan dalam penelitian ini, maka peneliti menggunakan tiga teknik dalam pengumpulan data sesuai dengan jenis penelitiannya deskriptif dengan pendekatan kualitatif, yaitu:

1. Wawancara, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia *online*, wawancara mempunyai beberapa arti, salah satunya yaitu tanya jawab peneliti dengan sumber. Wawancara ini telah diakui sebagai teknik pengumpulan data atau informasi yang penting dan banyak dilakukan dalam pengembangan sistem informasi. Adapun yang menjadi informan, yaitu:
  - a. Bapak Tri Oky selaku Kabid Perbendaharaan dan Akuntansi BPKAD Kota Malang
  - b. Bapak Sugeng Suroto selaku Kasubbid Perencanaan dan Penyusunan Anggaran BPKAD Kota Malang
  - c. Bapak Dani Kusdianto selaku Staf Kasubbid Akuntansi BPKAD Kota Malang
  - d. Ibu Ninik selaku Kasubbag Umum Inspektorat Kota Malang
  - e. Bapak Yudi Hartono selaku Staf Kasubbag Umum Inspektorat Kota Malang.

2. Observasi, yaitu kegiatan pengamatan dan pencatatan secara langsung terhadap objek penelitian guna memperoleh data yang aktual dari sumber data.
3. Dokumentasi, merupakan cara memperoleh data dengan mempelajari, mencatat, atau membuat salinan dari dokumen-dokumen, arsip-arsip, ataupun literatur yang terkait dan berhubungan dengan objek atau permasalahan dalam penelitian yang dilakukan. Adapun dokumen yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu:
  - a. Data yang berupa dokumen-dokumen resmi dan arsip-arsip dari BPKAD Kota Malang dan Inspektorat Kota Malang.
  - b. *Website*, yaitu <http://malangkota.go.id> dan <http://id.wikipedia.org>; makalah atau *paper*, yaitu indikator dan alat ukur prinsip akuntabilitas, transparansi dan partisipasi disusun oleh Dra. Loina Lalolo Krina (2003); dan laporan dari hasil penelitian Hanafi dan Nugroho (2009).

#### **F. Instrumen Penelitian**

Instrumen penelitian merupakan alat bantu yang digunakan dalam proses pengumpulan data yang berwujud sarana atau benda. Instrumen yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Peneliti sendiri, di sini peneliti sebagai instrumen utama (*instrument guide*) dengan menggunakan panca indera untuk menyaksikan dan mengamati proyek atau fenomena dalam penelitian.

2. Pedoman Wawancara (*Interview Guide*), yaitu serangkaian pertanyaan yang ditanyakan kepada responden yang mana hal ini akan digunakan sebagai petunjuk pada saat melakukan wawancara.
3. Catatan Lapangan (*Field Note*), catatan ini dibuat setelah mengadakan pengamatan ataupun wawancara. Catatan ini merupakan hasil dari penelitian yang didengar, dilihat, dan dipikirkan dalam rangka pengumpulan data dan refleksi data dalam penelitian kualitatif.
4. Perangkat penunjang, yang meliputi buku catatan dan alat tulis menulis yang diperlukan dalam pengumpulan data.

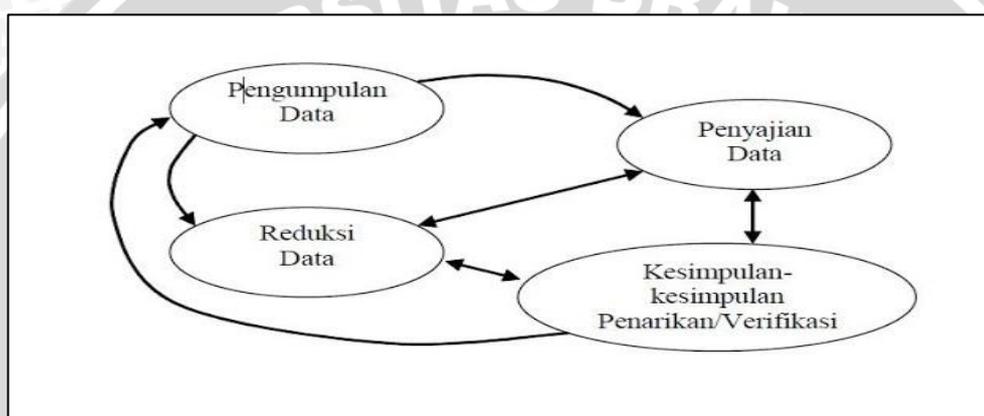
#### **G. Analisis Data**

Kegiatan analisis adalah tahapan yang terpenting dan menentukan dalam kegiatan penelitian, karena pada tahap ini dengan melalui penggunaan data dan akan diperoleh kesimpulan-kesimpulan kebenaran ilmiah sebagai jawaban atas pertanyaan penelitian yang diajukan dengan menggunakan imajinasi dan kreativitas peneliti. Analisis data yang digunakan peneliti selama penelitian dilakukan, memiliki alur kegiatan yang mengambil model analisis data dari Miles dan Huberman, yang terdiri dari reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Tahapan dalam analisis data pada penelitian ini adalah sebagai berikut Miles dan Huberman dalam (Sugiyono, 2009:247):

1. Reduksi data, merupakan proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan, dan transformasi data “kasar” yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan. Bentuk analisis yang menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu, dan mengorganisasi data dengan cara sedemikian rupa hingga kesimpulan-kesimpulan akhirnya dapat ditarik dan diverifikasi.

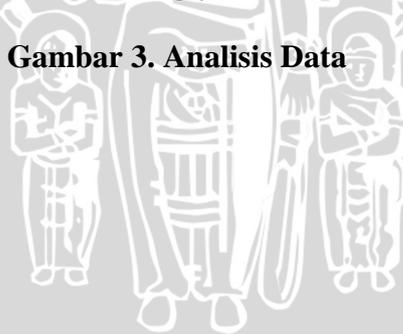
2. Penyajian data, merupakan sekumpulan informasi tersusun yang memberikan kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan.
3. Penarikan kesimpulan (verifikasi), merupakan dari pengumpulan data, penganalisis mulai mencari arti benda-benda mencatat keteraturan, pola-pola, penjelasan, konfigurasi-konfigurasi yang mungkin, alur sebab-akibat, dan proposisi, sehingga diharapkan peneliti dapat menarik kesimpulan.

Hubungan analisis data dari Miles dan Huberman terdapat pada gambar dibawah ini:



Sumber: Miles dan Huberman dalam (Sugiyono, 2009: 247)

**Gambar 3. Analisis Data**



## BAB IV

### HASIL DAN PEMBAHASAN

#### A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

##### 1. Gambaran Umum Kota Malang

###### a. Sejarah Berdirinya Kota Malang

Dalam lambang Kota Malang tertulis sesanti berbunyi MALANG KUCECWARA yang berarti *“Tuhan menghancurkan yang bathil dan menegakkan yang baik”*. Sesanti itu disahkan menjadi semboyan Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang (nama sebelum menjadi nama Pemerintah Kota Malang) pada tanggal 1 April 1914. Semboyan tersebut erat kaitannya dengan asal mula Kota Malang yang pada masa Ken Arok lebih kurang 8 abad yang lampau menjadi nama tempat di sekitar candi bernama Malang. Letak candi itu masih menjadi tanda tanya dan memerlukan penelitian lebih lanjut. Daerah Malang dan sekitarnya termasuk Singosari merupakan pusat kegiatan politik dan budaya sejak Tahun 760 sampai dengan Tahun 1414 berdasarkan tulisan batu di Dinoyo. Kegiatan selama masa itu diikuti oleh kegiatan budaya yang tidak dapat digambarkan sebagai perkembangan satu dinasti saja, melainkan merupakan rangkaian kegiatan politik dan budaya dari beberapa turunan.

Kota Malang seperti kota-kota lain di Indonesia pada umumnya baru tumbuh dan berkembang setelah hadirnya pemerintah kolonial Belanda. Fasilitas umum di rencanakan sedemikian rupa agar memenuhi kebutuhan keluarga Belanda. Kesan diskriminatif itu masih berbekas hingga sekarang. Misalnya Ijen

Boulevard dan kawasan sekitarnya hanya dinikmati oleh keluarga-keluarga Belanda dan Bangsa Eropa lainnya, sementara penduduk pribumi harus puas bertempat tinggal di pinggiran kota dengan fasilitas yang kurang memadai. Kawasan perumahan itu sekarang bagai monumen yang menyimpan misteri dan seringkali mengundang keluarga-keluarga Belanda yang pernah bermukim disana untuk bernostalgia.

Pada Tahun 1879, di Kota Malang mulai beroperasi kereta api dan sejak itu Kota Malang berkembang dengan pesatnya. Berbagai kebutuhan masyarakatpun semakin meningkat terutama akan ruang gerak melakukan berbagai kegiatan. Akibatnya terjadilah perubahan tata guna tanah, daerah yang terbangun bermunculan tanpa terkendali. Perubahan fungsi lahan mengalami perubahan sangat pesat, seperti dari fungsi pertanian menjadi perumahan dan industri.

Sejalan perkembangan tersebut di atas, urbanisasi terus berlangsung dan kebutuhan masyarakat akan perumahan meningkat di luar kemampuan pemerintah, sementara tingkat ekonomi urbanis sangat terbatas, yang selanjutnya akan berakibat timbulnya perumahan-perumahan liar yang pada umumnya berkembang di sekitar daerah perdagangan, di sepanjang jalur hijau, sekitar sungai, rel kereta api dan lahan-lahan yang dianggap tidak bertuan. Selang beberapa lama kemudian daerah itu menjadi perkampungan, dan degradasi kualitas lingkungan hidup mulai terjadi dengan segala dampak bawaannya. Gejala-gejala itu cenderung terus meningkat, dan sulit dibayangkan apa yang terjadi seandainya masalah itu diabaikan.

Sekilas mengenai sejarah pemerintahan Kota Malang adalah sebagai berikut:

1. Malang merupakan sebuah kerajaan yang berpusat di wilayah Dinoyo dengan rajanya Gajayana.
2. Tahun 1767 kompeni memasuki kota.
3. Tahun 1821 kedudukan Pemerintah Belanda di pusatkan di sekitar kali Brantas (sekarang Jl. Tugu).
4. Tahun 1824 Malang mempunyai Asisten Residen.
5. Tahun 1882 rumah-rumah di bagian barat kota didirikan dan dibangun alun-alun.
6. Tanggal 1 April 1914 Malang ditetapkan sebagai Kotapraja. Tanggal 1 April akhirnya diperingati setiap tahun sebagai hari jadi Kota Malang.
7. Tanggal 8 Maret 1942 Malang diduduki Jepang.
8. Tanggal 21 September 1945 Malang masuk Wilayah Republik Indonesia.
9. Tanggal 22 Juli 1947 Malang diduduki Belanda.
10. Tanggal 2 Maret 1947 Pemerintah Republik Indonesia kembali memasuki Kota Malang.
11. Tanggal 1 Januari 2001 berganti nama menjadi Pemerintah Kota Malang.

Kebesaran Kota Malang dipengaruhi oleh pemimpinnya, yaitu Walikota. Adapun orang-orang yang pernah menjadi orang nomor 1 di lingkungan Pemerintahan Kota Malang adalah sebagai berikut (<http://malangkota.go.id>):

**Tabel 1. Sejarah Jabatan Pejabat Walikota Malang**

No	Masa Jabatan	Nama Walikota	Latar Karir
1	Tahun 1919-1929	H. I. Bussemaker	-
2	Tahun 1929-1933	Ir. Voorneman	-
3	Tahun 1933-1936	Ir. Lakemar	-
4	Tahun 1936-1942	J. H. Boerstra	-
5	Tahun 1942-1945	I. RAA. Sam (caretaker) II Mr. Soewarso Tirtowijogo (caretaker)	-
6	Tahun 1945-1958	M. Sardjono Wiryohardjono	-
7	Tahun 1958-1966	Koesno Soeroatmodjo	ABRI
8	Tahun 1966-1968	Kol. M. Ng Soedarto (caretaker)	ABRI
9	Tahun 1968-1973	Kol. R. Indra Soedarmadji	ABRI
10	Tahun 1973-1983	Kol. Soegiyono	ABRI
11	Tahun 1983-1983	Drs. Soeprapto	-
12	Tahun 1983-1988	dr. H. tom Uripan N, SH	ABRI
13	Tahun 1988-1998	H. M. Soesamto	ABRI
14	Tahun 1998-2003	Kol. Inf. H. Suyitno	ABRI
15	Tahun 2003-sekarang	Drs. Peni Suparto, MAP	POLITISI

Sumber: Dokumen sejarah Bagian Humas Sekretariat Daerah Kota Malang 2003

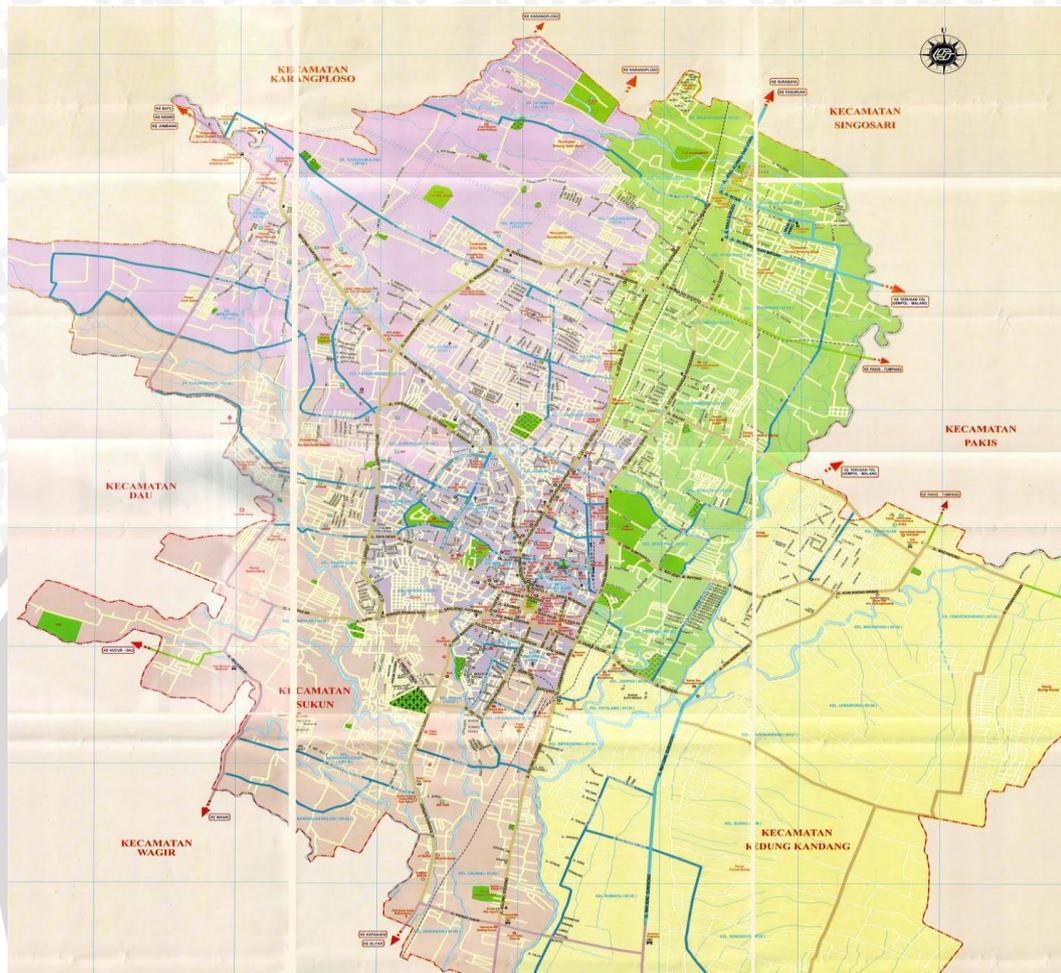
Kepemimpinan seseorang sangat dipengaruhi oleh latar belakang institusi dia berasal. Tabel di atas menunjukkan Pemerintah Kota Malang sejak Tahun 1958 hingga Tahun 2003 dipimpin oleh kalangan ABRI yang terkenal mempunyai tingkat disiplin yang tinggi sehingga mewarnai tingkat disiplin birokrasi Kota Malang.

## **b. Keadaan Geografis Kota Malang**

### **1. Letak Wilayah Kota Malang**

Kota Malang merupakan salah satu dari 37 Kabupaten/Kota di Propinsi Jawa Timur yang terletak di dataran tinggi pada posisi  $112^{\circ}34'9''$ -  $112^{\circ}41'34''$  Bujur Timur dan  $75^{\circ}54'2''$ -  $8^{\circ}3'5''$  Lintang Selatan dan pada ketinggian antara 440-667 dpl, kota dengan luas 110,06 Km<sup>2</sup> atau sama dengan 11,06 Ha ini secara administratif terletak di wilayah Jawa timur yang dibatasi oleh wilayah Kabupaten Malang yaitu (<http://malangkota.go.id>):

- a) Sebelah Utara: Kecamatan Singosari dan Kecamatan Karangploso Kabupaten Malang.
- b) Sebelah Timur: Kecamatan Pakis dan Kecamatan Tumpang Kabupaten Malang.
- c) Sebelah Selatan: Kecamatan Tajinan dan Kecamatan Pakisaji Kabupaten Malang.
- d) Sebelah Barat: Kecamatan Wagir dan Kecamatan Dau Kabupaten Malang.



Sumber: [www.malangkota.go.id](http://www.malangkota.go.id) diakses tanggal 10 Mei 2013

#### **Gambar 4. Peta Wilayah Kota Malang**

### **2. Iklim dan Keadaan Geologi Kota Malang**

Kondisi iklim Kota Malang selama tahun 2008 tercatat rata-rata suhu udara berkisar antara  $22,7^{\circ}\text{C}$  -  $25,1^{\circ}\text{C}$ . Sedangkan suhu maksimum mencapai  $32,7^{\circ}\text{C}$  dan suhu minimum  $18,4^{\circ}\text{C}$ . Rata kelembaban udara berkisar 79% - 86%. Dengan kelembaban maksimum 99% dan minimum mencapai 40%. Seperti umumnya daerah lain di Indonesia, Kota Malang mengikuti perubahan putaran 2 iklim, musim hujan, dan musim kemarau. Dari hasil pengamatan Stasiun Klimatologi Karangploso curah hujan yang relatif tinggi terjadi pada bulan

Pebruari, Nopember, Desember. Sedangkan pada bulan Juni dan September curah hujan relatif rendah. Kecepatan angin maksimum terjadi di bulan Mei, September, dan Juli.

Keadaan tanah di wilayah Kota Malang antara lain (<http://id.wikipedia.org>):

- a) Bagian selatan termasuk dataran tinggi yang cukup luas, cocok untuk industri
- b) Bagian utara termasuk dataran tinggi yang subur, cocok untuk pertanian
- c) Bagian timur merupakan dataran tinggi dengan keadaan kurang subur
- d) Bagian barat merupakan dataran tinggi yang amat luas menjadi daerah pendidikan

Jenis tanah di wilayah Kota Malang ada 4 macam, antara lain :

- a) Alluvial kelabu kehitaman dengan luas 6,930,267 Ha.
- b) Mediteran coklat dengan luas 1.225.160 Ha.
- c) Asosiasi latosol coklat kemerahan grey coklat dengan luas 1.942.160 Ha.
- d) Asosiasi andosol coklat dan grey humus dengan luas 1.765,160 Ha

Struktur tanah pada umumnya relatif baik, akan tetapi yang perlu mendapatkan perhatian adalah penggunaan jenis tanah andosol yang memiliki sifat peka erosi. Jenis tanah andosol ini terdapat di Kecamatan Lowokwaru dengan relatif kemiringan sekitar 15% .

### c. Demografi Kota Malang

Secara administratif Kota Malang yang berpenduduk 820.243 jiwa menurut hasil Sensus Penduduk tahun 2010 dibagi menjadi lima kecamatan, yaitu Blimbing, Klojen, Kedungkandang, Sukun, Lowokwaru. Terdiri dari penduduk laki-laki sebanyak 404.553 jiwa dan penduduk perempuan sebanyak 415.690 jiwa. Dengan demikian rasio jenis kelamin penduduk Kota Malang sebesar 97,05. Ini artinya bahwa setiap 100 penduduk perempuan terdapat 97-98 penduduk laki-laki. Berdasarkan hasil Sensus Penduduk 2010, pada periode 2000–2010 rata-rata laju pertumbuhan penduduk setiap tahunnya adalah 0,80 % (BPS Kota Malang, 2011).

Sebagian besar suku masyarakat Malang adalah suku Jawa, serta sejumlah suku-suku minoritas seperti Madura, Arab, dan Tionghoa. Agama mayoritas adalah Islam, diikuti dengan Kristen Protestan, Katolik, Hindu, Buddha, dan Kong Hu Chu. Bahasa Jawa dengan dialek Jawa Timuran adalah bahasa sehari-hari masyarakat Malang. Malang jug dikenal memiliki dialek khas yang disebut Boso Walikan, yaitu cara pengucapan kata secara terbalik (<http://id.wikipedia.org>).

### d. Visi dan Misi Kota Malang

Pemerintah Kota Malang dalam pelaksanaan pembangunan berpedoman pada RPJM Daerah dimana didalamnya termuat Visi Kota Malang, yaitu:

*"Terwujudnya Kota Malang sebagai kota pendidikan yang berkualitas, kota sehat dan ramah lingkungan, kota pariwisata yang berbudaya, menuju masyarakat yang maju dan mandiri".*

**Kota Pendidikan yang Berkualitas**, mengandung makna bahwa pembangunan Kota Malang diarahkan untuk meningkatkan kualitas pendidikan

dalam arti yang luas yaitu: Penyelenggaraan pendidikan pada semua jenjang di Kota Malang harus memiliki kualitas tinggi; Penyelenggaraan pendidikan diarahkan untuk menghasilkan SDM yang memiliki keunggulan kompetitif dalam hal penguasaan, pemanfaatan dan pengembangan IPTEK, serta memiliki wawasan global dengan kearifan lokal (berbudi pekerti luhur); kebijakan pemerintah kota diarahkan pada kebijakan-kebijakan yang berpihak kepada kepentingan pendidikan dalam arti luas, yang meliputi; (1) peningkatan kapasitas SDM pemerintah kota sebagai pengemban fungsi pelayanan publik; (2) peningkatan kualitas penyelenggaraan pendidikan di semua level melalui pengembangan SDM dan kelembagaan; (3) membuka akses seluas-luasnya kepada seluruh lapisan masyarakat, khususnya kepada masyarakat yang kurang/tidak mampu secara ekonomi, untuk dapat menuntut ilmu melalui jalur formal (sekolah).

***Kota Sehat dan Ramah Lingkungan***, mengandung makna bahwa pembangunan di Kota Malang diarahkan untuk mewujudkan Kota yang sehat dan berwawasan lingkungan. Pengertian kota sehat dan ramah lingkungan adalah sebagai berikut: Kota sehat adalah kota yang memiliki kualitas lingkungan fisik dan sosial kemasyarakatan yang baik sehingga menjadi kota yang memberikan rasa aman, nyaman dan sehat bagi warga kotanya (City fit to live in); Kota yang ramah lingkungan adalah kota yang dalam melaksanakan pembangunan selalu memperhatikan kelestarian daya dukung lingkungan.

***Kota Pariwisata yang Berbudaya***, mengandung makna bahwa pembangunan di Kota Malang diarahkan untuk mewujudkan Kota Malang sebagai kota tujuan wisata dengan tetap melestarikan budaya khas malangan. Pengertian

Kota Pariwisata yang berbudaya adalah sebagai berikut: Kota pariwisata adalah kota yang menjadi tujuan wisatawan baik wisatawan mancanegara maupun wisatawan domestik. Obyek wisata yang akan dikembangkan adalah obyek wisata pendidikan, wisata sejarah, wisata belanja maupun wisata lainnya; Kota pariwisata yang berbudaya adalah kota pariwisata yang tetap melestarikan budaya khasnya beserta nilai-nilai yang dikandungnya.

***Menuju Masyarakat yang Maju dan Mandiri***, mengandung makna bahwa tujuan pembangunan yang akan dilakukan adalah untuk mewujudkan masyarakat Kota Malang yang maju dan mandiri. Pengertian masyarakat yang maju dan mandiri adalah sebagai berikut: Masyarakat yang maju adalah masyarakat yang maju dalam penguasaan ilmu dan teknologi, maju dalam derajat kesehatannya dan maju dalam mengembangkan budaya dan pariwisatanya; Masyarakat yang mandiri adalah masyarakat yang mampu membiayai sendiri semua kebutuhan dan aktifitas yang dilakukannya.

Dalam rangka mewujudkan Visi Kota Malang, maka dirumuskan upaya-upaya yang akan dilaksanakan ke dalam Misi Kota Malang Tahun 2009-2013, sebagai berikut ([www.malangkota.go.id](http://www.malangkota.go.id)):

- 1) Mewujudkan dan Mengembangkan Pendidikan yang Berkualitas;
- 2) Mewujudkan Peningkatan Kesehatan Masyarakat;
- 3) Mewujudkan Penyelenggaraan Pembangunan yang Ramah Lingkungan;
- 4) Mewujudkan Pemerataan Perekonomian dan Pusat Pertumbuhan Wilayah Sekitarnya;
- 5) Mewujudkan dan Mengembangkan Pariwisata yang Berbudaya;

6) Mewujudkan Pelayanan Publik yang Prima.

**e. Program Pembangunan Kota Malang**

RPJMD Kota Malang disusun sebagai penjabaran dari VISI, MISI Kota Malang, serta program Kepala Daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Daerah dan memperhatikan RPJM Nasional. Mengacu pada MISI Kota Malang 2009-2013 dapat dijabarkan Program Pembangunan Kota Malang 2009-2013 sebagai berikut ([www.malangkota.go.id](http://www.malangkota.go.id)):

**MISI 1: MEWUJUDKAN DAN MENGEMBANGKAN PENDIDIKAN BERKUALITAS**

- a) Peningkatan mutu tenaga kependidikan;
- b) Peningkatan mutu manajemen pendidikan;
- c) Pemerataan akses dan fasilitas pendidikan;
- d) Pemerataan fasilitas pendidikan;
- e) Peningkatan pendidikan luar sekolah (PLS);
- f) Peningkatan akses masyarakat ke perpustakaan;
- g) Pengelolaan dan pelestarian arsip daerah.

**MISI 2: MEWUJUDKAN PENINGKATAN KESEHATAN MASYARAKAT**

- a) Peningkatan kualitas dan kuantitas sarana / prasarana kesehatan;
- b) Peningkatan kualitas dan kuantitas tenaga medis dan paramedis;
- c) Peningkatan pelayanan kesehatan masyarakat;
- d) Peningkatan kualitas kesehatan bayi dan ibu melahirkan;
- e) Peningkatan perilaku hidup sehat;
- f) Peningkatan pencegahan dan pemberantasan penyakit;

- g) Peningkatan kualitas kesehatan lingkungan.

**MISI 3: MEWUJUDKAN PENYELENGGARAAN PEMBANGUNAN YANG RAMAH LINGKUNGAN**

- a) Peningkatan perencanaan, penataan dan pengendalian tata ruang;
- b) Perencanaan pembangunan berbasis IPTEK;
- c) Perencanaan pembangunan berbasis masyarakat;
- d) Peningkatan kualitas air, tanah dan udara;

**MISI 4: MEWUJUDKAN PEMERATAAN PEREKONOMIAN DAN PUSAT PERTUMBUHAN WILAYAH SEKITARNYA**

- a) Peningkatan investasi;
- b) Peningkatan perekonomian daerah dan sekitarnya;
- c) Peningkatan kemandirian koperasi, Usaha Kecil Mikro dan Menengah (UMKM);

**MISI 5: MEWUJUDKAN DAN MENGEMBANGKAN PARIWISATA YANG BERBUDAYA**

- a) Peningkatan dan mengembangkan obyek wisata;
- b) Peningkatan nilai jual potensi pariwisata daerah;
- c) Pembangunan dan pengembangan sarana dan prasarana wisata, seni dan budaya;
- d) Peningkatan seni budaya Malangan.

**MISI 6: MEWUJUDKAN PELAYANAN PUBLIK YANG PRIMA**

- a) Peningkatan produksi dan produktivitas pertanian;
- b) Peningkatan kesempatan kerja;

- c) Peningkatan kerjasama yang harmonis dan sinergis dengan pemerintah provinsi maupun dengan daerah lain;
- d) Peningkatan jangkauan informasi dan kualitas jaringan informasi;
- e) Penataan Administrasi Kependudukan;
- f) Penataan keuangan daerah;
- g) Peningkatan kualitas pelayanan perijinan dan non perijinan kepada masyarakat;
- h) Peningkatan partisipasi pemuda dan perempuan dalam pembangunan;
- i) Peningkatan organisasi kemasyarakatan;
- j) Peningkatan kualitas Keluarga Berencana dan kesejahteraan keluarga;
- k) Pembinaan keolahragaan;
- l) Penataan organisasi dan ketatalaksanaan organisasi perangkat daerah;
- m) Peningkatan kualitas dan kuantitas aparatur pemerintah daerah;
- n) Peningkatan pendayagunaan dan pengamanan aset daerah;
- o) Peningkatan kuantitas dan kualitas sarana dan prasarana kota;
- p) Penyediaan air bersih;
- q) Peningkatan pengelolaan sampah di sumber sampah, TPS dan TPA;
- r) Peningkatan pengaturan dan pengendalian sistem manajemen transportasi sesuai tataran transportasi kota;
- s) Penyediaan sarana dan prasarana kenyamanan lalu lintas dan penumpang;
- t) Peningkatan jumlah produk hukum;
- u) Penegakan Perda melalui Sidang Yustisi dan penyelesaian sengketa hukum;

- v) Peningkatan fungsi legislasi dalam perumusan kebijakan publik;
- w) Peningkatan peran serta masyarakat dalam keamanan dan ketertiban masyarakat;
- x) Pembinaan dan kerukunan hidup antar umat beragama;
- y) Pengentasan kemiskinan;
- z) Peningkatan pembinaan terhadap Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial/PMKS;
- aa) Peningkatan pelayanan bagi korban bencana alam dan sosial.

## **2. Gambaran Umum Badan Pengelola Keuangan Daerah dan Asset (BPKAD) Kota Malang**

Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Malang sebagaimana mengacu kepada Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah dan dijabarkan dalam Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Badan Pelayanan Perijinan Terpadu, Badan Kepegawaian Daerah dan Lembaga Teknis Daerah berkedudukan sebagai lembaga teknis di bidang pengelolaan keuangan dan aset daerah yang dipimpin oleh seorang Kepala Badan yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Walikota melalui Sekretaris Daerah.

Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah melaksanakan tugas pokok penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah di bidang pengelolaan keuangan dan Aset Daerah sesuai dengan Perda Nomor 7 Tahun 2012 dan Peraturan

Walikota Malang Nomor 65 Tahun 2012 tentang Uraian Tugas Pokok, Fungsi, Tata Kerja dan Uraian Tugas Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah adalah sebagai berikut:

a. Tugas Pokok: Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah melaksanakan tugas pokok penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah di bidang pengelolaan keuangan dan Aset Daerah.

b. Fungsi: Untuk melaksanakan tugas pokok sebagaimana dimaksud pada ayat (1),

Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah mempunyai fungsi:

1. perumusan dan pelaksanaan kebijakan teknis di bidang pengelolaan keuangan dan aset daerah;
2. penyusunan rancangan APBD dan rancangan Perubahan APBD;
3. pelaksanaan fungsi Bendahara Umum Daerah, kecuali pelaksanaan pemungutan pajak daerah dan pengendalian benda-benda berharga pajak daerah;
4. penyusunan dan penetapan Naskah Perjanjian Hibah Daerah (NPHD);
5. penyusunan laporan keuangan daerah dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan APBD berdasarkan standar akuntansi pemerintahan;
6. pelaksanaan fungsi Unit Pengelola Barang selaku Pembantu Pengelola Barang;
7. penyusunan perencanaan dan pelaksanaan program di bidang pengelolaan keuangan dan aset daerah;
8. pelaksanaan kegiatan bidang pemanfaatan tanah dan/atau bangunan negara yang dikuasai oleh Pemerintah Daerah;

9. pengelolaan pemanfaatan Gedung Perkantoran Terpadu Pemerintah Kota Malang;
10. pelaksanaan pengelolaan, pemanfaatan dan penatausahaan aset daerah;
11. pelaksanaan penghapusan dan pemindahtanganan aset daerah;
12. pelaksanaan penyelesaian sengketa pemanfaatan tanah dan/atau bangunan;
13. pemberian dan pencabutan perizinan pemanfaatan tanah dan/atau bangunan yang menjadi kewenangannya;
14. pelaksanaan penyidikan tindak pidana pelanggaran di bidang pemanfaatan tanah dan/atau bangunan negara yang dikuasai oleh Pemerintah Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
15. pelaksanaan pembelian/pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud yang akan digunakan dalam rangka penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi;
16. pelaksanaan pemeliharaan barang milik daerah yang digunakan dalam rangka penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi;
17. pelaksanaan kebijakan pengelolaan barang milik daerah yang berada dalam penguasaannya;
18. pelaksanaan pendataan potensi retribusi daerah;
19. pelaksanaan pemungutan penerimaan bukan pajak daerah;
20. pengelolaan administrasi umum meliputi penyusunan program, ketatalaksanaan, ketatausahaan, keuangan, kepegawaian, rumah tangga, perlengkapan, kehumasan, perpustakaan dan kearsipan;
21. pelaksanaan Standar Pelayanan Minimal (SPM);

22. penyusunan dan pelaksanaan Standar Pelayanan Publik (SPP) dan Standar Operasional dan Prosedur (SOP);
23. pelaksanaan pengukuran Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) dan/atau pelaksanaan pengumpulan pendapat pelanggan secara periodik yang bertujuan untuk memperbaiki kualitas layanan;
24. pengelolaan pengaduan masyarakat di bidang pengelolaan keuangan dan aset daerah;
25. penyampaian data hasil pembangunan dan informasi lainnya terkait layanan publik secara berkala melalui *web site* Pemerintah Daerah;
26. pemberdayaan dan pembinaan jabatan fungsional;
27. penyelenggaraan UPT dan jabatan fungsional;
28. pengevaluasian dan pelaporan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi; pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Walikota sesuai dengan tugas pokoknya.

Struktur Organisasi Badan Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah Kota Malang sejalan dengan penataan organisasi yang mengacu kepada Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, Kota Malang telah menjabarkan melalui Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Organisasi Perangkat Daerah Kota Malang. Atas dasar ketentuan tersebut yang semula Dinas Perumahan, Bagian Perlengkapan dan Bagian Keuangan digabung menjadi Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Malang, mengingat beban tugas yang semakin berat dengan pelimpahan kewenangan dalam pengelolaan keuangan dan aset daerah secara

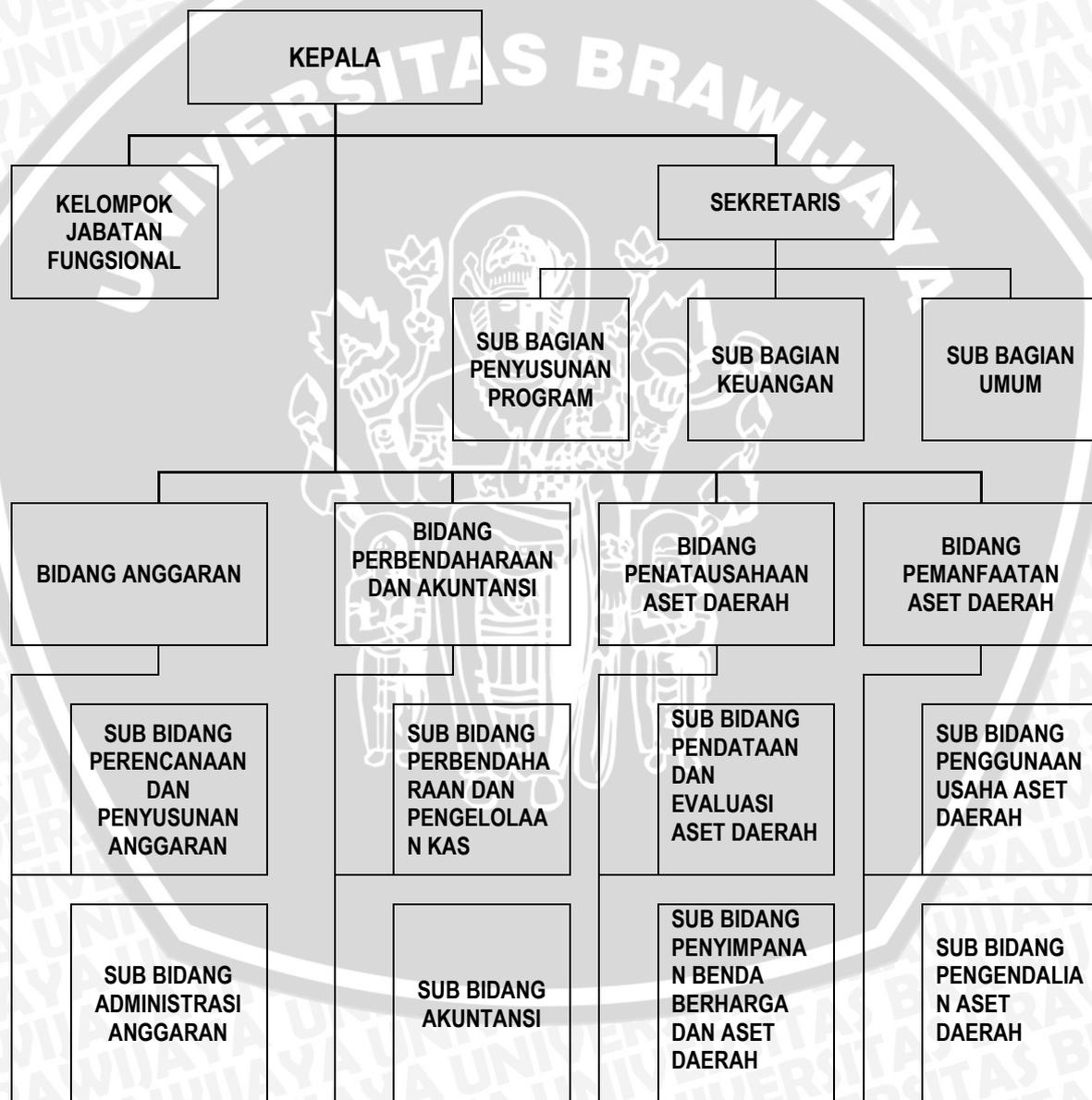
umum maka Organisasi Perangkat Badan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah perlu ditunjang dengan Jabatan Struktural yang relevan dengan tugas pokok dan fungsinya sehingga beban tugas kedinasan dapat dilaksanakan secara merata oleh pejabat struktural yang mengemban.

Adapun struktur organisasi perangkat daerah Badan Pengelola Keuangan dan Asset Daerah berdasarkan Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Organisasi Perangkat Daerah Kota Malang terdiri atas:

- a. Kepala Badan;
- b. Sekretariat, terdiri dari:
  - 1) Sub bagian Penyusunan Program;
  - 2) Sub bagian Keuangan;
  - 3) Sub bagian Umum.
- c. Bidang Anggaran, terdiri dari :
  - 1) Sub bidang Perencanaan dan Penyusunan Anggaran;
  - 2) Sub bidang Administrasi Anggaran.
- d. Bidang Perbendaharaan dan Akuntansi, terdiri dari :
  - 1) Sub bidang Perbendaharaan dan Pengelolaan Kas;
  - 2) Sub bidang Akuntansi.
- e. Bidang Penatausahaan Aset Daerah, terdiri dari :
  - 1) Sub bidang Pendataan dan Evaluasi Aset Daerah;
  - 2) Sub bidang Penyimpanan Benda Berharga dan Aset Daerah.
- f. Bidang Pemanfaatan Aset Daerah, terdiri dari:
  - 1) Subbidang Penggunausahaan Aset Daerah;

- 2) Subbidang Pengendalian Aset Daerah.
- g. UPT;
- h. Kelompok Jabatan Fungsional.

Untuk lebih jelasnya Bagan Struktur Organisasi Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Malang digambarkan sebagai berikut:



Sumber: Dokumen BPKAD Kota Malang Tahun 2012

**Gambar 5. Bagan Struktur Organisasi BPKAD Kota Malang**



### 3. Gambaran Umum Inspektorat Kota Malang

Inspektorat Kota Malang sebagaimana mengacu kepada Peraturan Daerah Kota Malang No. 7 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Badan Pelayanan Perijinan Terpadu dan Lembaga Teknis Daerah berkedudukan sebagai lembaga pengawas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Inspektorat Kota Malang melaksanakan tugas pokok penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah di bidang pengawasan urusan pemerintah daerah sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Malang No. 7 Tahun 2008 dan Peraturan Walikota Malang No. 62 Tahun 2008 tentang Uraian Tugas Pokok, Fungsi dan Tata Kerja Inspektorat adalah sebagai berikut:

- a. Tugas Pokok: Inspektorat mempunyai tugas pokok melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan penyekenggaraan urusan pemerintahan daerah.
- b. Fungsi: untuk melaksanakan tugas pokok sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Inspektorat mempunyai fungsi:
  1. perumusan kebijakan teknis di bidang pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah;
  2. penyusunan dan pelaksanaan Rencana Strategis (Renstra) dan Rencana Kerja (Renja) di bidang pengawasan penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah meliputi bidang pemerintahan, aparatur, pembangunan, pendapatan dan aset;
  3. pelaksanaan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah;

4. pelaksanaan pengujian dan penilaian atas kebenaran laporan berkala atau sewaktu-waktu dari setiap tugas pokok dan fungsi Perangkat Daerah dan BUMD;
5. pelaksanaan pengawasan dan penelitian mengenai kebenaran laporan atau pengaduan tentang hambatan, penyimpangan atau penyalahgunaan tugas pokok dan fungsi Perangkat Daerah dan BUMD;
6. pelaksanaan evaluasi Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) Perangkat Daerah;
7. pengkoordinasian pelaksanaan pengawasan oleh aparatur fungsional auditor;
8. pelaksanaan Standar Pelayanan Minimal (SPM);
9. pengawasan terhadap pelaksanaan Standar Pelayanan Minimal (SPM) di daerah;
10. penyusunan dan pelaksanaan Standar Pelayanan Publik (SPP);
11. pengawasan terhadap pelaksanaan Standar Pelayanan Publik (SPP) di daerah;
12. pelaksanaan fasilitasi pengukuran Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) dan/atau pelaksanaan pengumpulan pendapat pelanggan secara periodik yang bertujuan untuk memperbaiki kualitas layanan;
13. pengelolaan pengaduan masyarakat di bidang pengawasan penyelenggaraan pemerintahan;

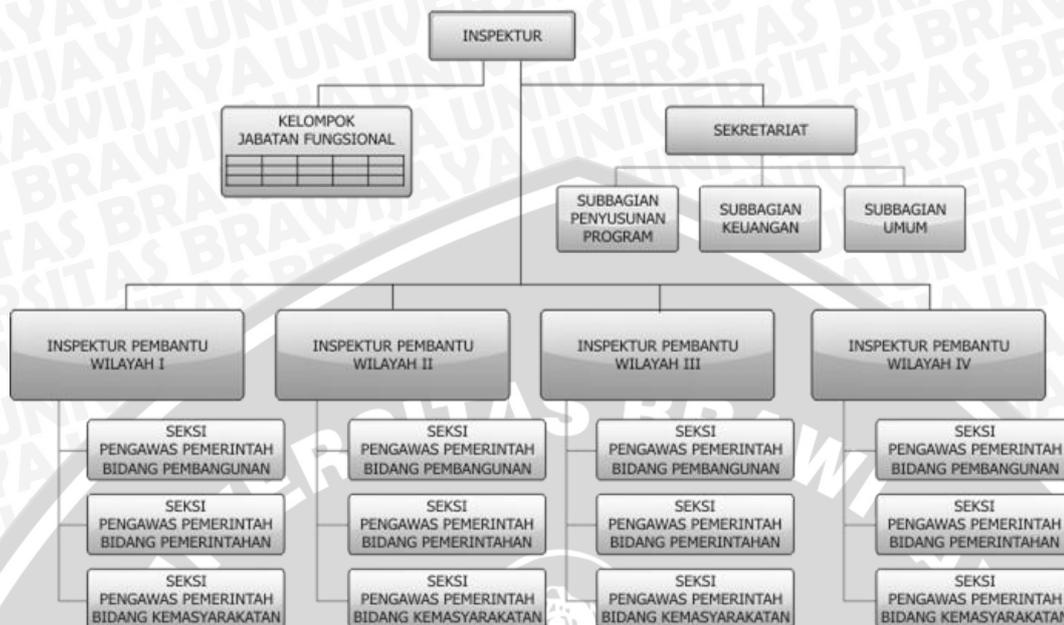
14. pengelolaan administrasi umum yang meliputi penyusunan program, ketatalaksanaan, ketatausahaan, keuangan, kepegawaian, rumah tangga, perlengkapan, kehumasan dan kepustakaan serta kearsipan;
15. pemberdayaan dan pembinaan jabatan fungsional;
16. penyampaian data hasil pembangunan dan informasi lainnya terkait layanan publik secara berkala melalui *web site* Pemerintah Daerah;
17. pengevaluasian dan pelaporan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi;
18. pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Walikota sesuai tugas dan fungsinya.

Struktur Organisasi Inspektorat Kota Malang sejalan dengan penataan organisasi yang mengacu kepada Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, Kota Malang telah menjabarkan melalui Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Organisasi Perangkat Daerah Kota Malang. Adapun struktur organisasi perangkat daerah Inspektorat Kota Malang berdasarkan Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Organisasi Perangkat Daerah Kota Malang terdiri dari:

- a. Inspektur;
- b. Sekretriats, terdiri dari:
  - 1) Subbagian Penyusunan Program;
  - 2) Subbagian Keuangan;
  - 3) Subbagian Umum.
- c. Inspektur Pembantu Wilayah I, terdiri dari:
  - 1) Seksi Pengawas Pemerintah Bidang Pembangunan;

- 2) Seksi Pengawas Pemerintah Bidang Pemerintahan;
  - 3) Seksi Pengawas Pemerintah Bidang Kemasyarakatan.
- d. Inspektur Pembantu Wilayah II, terdiri dari:
- 1) Seksi Pengawas Pemerintah Bidang Pembangunan;
  - 2) Seksi Pengawas Pemerintah Bidang Pemerintahan;
  - 3) Seksi Pengawas Pemerintah Bidang Kemasyarakatan;
- e. Inspektur Pembantu Wilayah III, terdiri dari:
- 1) Seksi Pengawas Pemerintah Bidang Pembangunan;
  - 2) Seksi Pengawas Pemerintah Bidang Pemerintahan;
  - 3) Seksi Pengawas Pemerintah Bidang Kemasyarakatan;
- f. Inspektur Pembantu Wilayah IV, terdiri dari:
- 1) Seksi Pengawas Pemerintah Bidang Pembangunan;
  - 2) Seksi Pengawas Pemerintah Bidang Pemerintahan;
  - 3) Seksi Pengawas Pemerintah Bidang Kemasyarakatan;
- g. Kelompok Jabatan Fungsional.

Untuk lebih jelasnya Bagan Struktur Organisasi Inspektorat Kota Malang digambarkan sebagai berikut:



Sumber: [www.malangkota.go.id](http://www.malangkota.go.id) diakses tanggal 10 Mei 2013

**Gambar 6. Bagan Struktur Organisasi Inspektorat Kota Malang**

## B. Penyajian Data Penelitian

### 1. Reformasi Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Rangka Mewujudkan Transparansi dan Akuntabilitas pada Pemerintahan Kota Malang

#### a. Reformasi penganggaran

Reformasi penganggaran di Indonesia ditandai dengan diterbitkannya PP No. 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah (kini telah diganti dengan PP No. 58 Tahun 2005). Kemudian disusul dengan Kepmendagri No. 29 Tahun 2002 (yang telah mengalami revisi pada tahun 2005 dan diganti dengan Permendagri No. 13 Tahun 2006) tentang Pedoman, Pengurusan, Pertanggungjawaban, dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Penyusunan Perhitungan PDB. Selanjutnya Permendagri No. 13 Tahun 2006 disempurnakan lagi melalui Permendagri No. 59 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

#### (1) Penyusunan anggaran berbasis kinerja (*performance budget*).

Penyusunan anggaran mengalami reformasi dari sebelum adanya otonomi daerah dan pada otonomi daerah. Jika pada era sebelum otonomi daerah penyusunan anggaran masih menggunakan pendekatan tradisional, pada era otonomi daerah penyusunan anggaran mengacu pada sistem anggaran berbasis kinerja (*performance budget*). Penyusunan APBD yang diberlakukan pada Pemerintah Kota Malang adalah dengan menerapkan anggaran kinerja dalam penentuan besar alokasi dana untuk setiap kegiatan. Hal ini seperti yang

disampaikan oleh Bapak Tri Oky selaku Kabid Perbendaharaan dan Akuntansi kepada peneliti pada tanggal 10 Mei 2013 di kantor BPKAD

“Penyusunan APBD di Kota Malang sendiri sekarang ini sudah menggunakan sistem anggaran berbasis kinerja, *mbak* setelah adanya otonomi daerah. Sistem anggaran berbasis kinerja adalah suatu pendekatan penganggaran yang mengutamakan keluaran/hasil dari kegiatan/program yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas yang terukur. Dengan adanya sistem penganggaran baru ini *ya* tentunya penyusunan anggaran menjadi lebih efektif dan efisien.”

Struktur penyusunan APBD dengan sistem anggaran kinerja tentu sangat berbeda dengan pendekatan tradisional. Hal ini seperti yang disampaikan oleh Bapak Tri Oky selaku Kabid Perbendaharaan dan Akuntansi kepada peneliti pada tanggal 10 Mei 2013 di kantor BPKAD

“Perbedaan mendasar penyusunan APBD kalau pendekatan tradisional masih menggunakan anggaran rutin dan anggaran pembangunan, kalau yang sekarang *kan* sudah tidak. Kalau sekarang struktur APBD itu terdiri dari pendapatan, belanja, dan pembiayaan.”

Perbedaan lain antara pendekatan tradisional dengan pendekatan kinerja seperti yang disampaikan oleh Bapak Tri Oky selaku Kabid Perbendaharaan dan Akuntansi kepada peneliti pada tanggal 10 Mei 2013 di kantor BPKAD

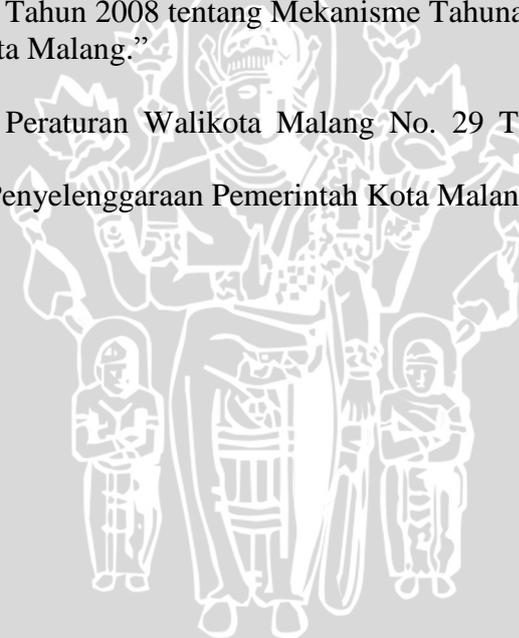
“Struktur penyusunan APBD Kota Malang pada era sebelum otonomi daerah cenderung sentralistis karena masih ada campur tangan pemerintah pusat, kemudian yang kedua *incremental* yaitu dalam penyusunan anggaran belanja untuk satu masa ke depan didasarkan pada anggaran tahun sebelumnya dengan hanya menaikkan atau menurunkan alokasinya. Pendekatan tradisional ini hanya menekankan pada input saja. Sedangkan dengan pendekatan kinerja penyusunan APBD Kota Malang bersifat desentralisasi, berorientasi pada *input*, *output* (apa yang dihasilkan), dan *outcome* (apa yang diperoleh), perencanaan jangka panjang, dan *bottom-up budgeting*.”

Jika pada pendekatan tradisional penyusunan anggaran dilaksanakan lebih banyak bersifat *top-down* dan perencanaan anggaran dilakukan oleh pemerintah

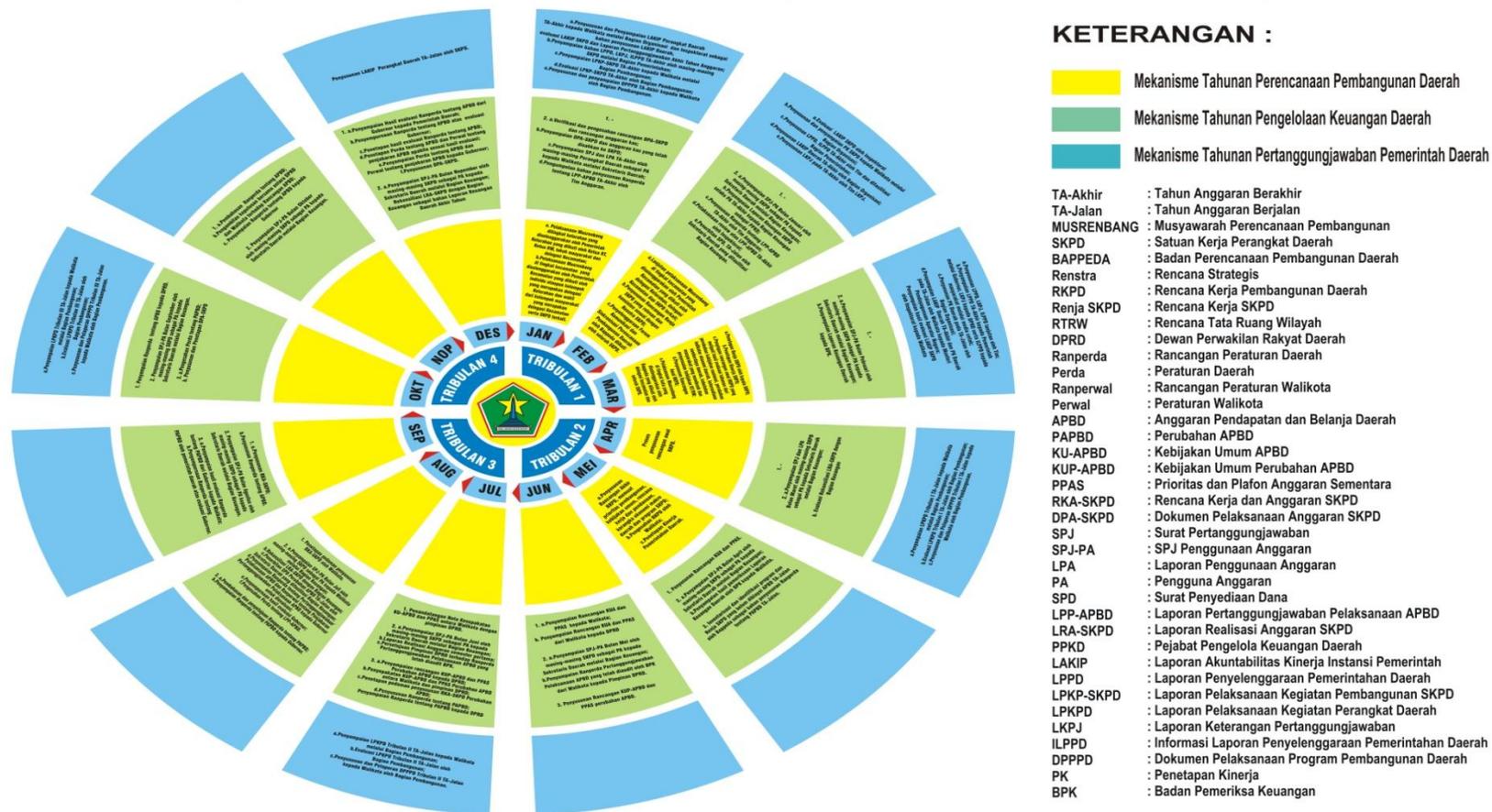
pusat, maka dengan pendekatan kinerja, Pemerintah Kota Malang telah melakukan penyusunan anggaran melalui pendekatan *bottom-up*. Hal ini seperti yang disampaikan oleh Bapak Tri Oky selaku Kabid Perbendaharaan dan Akuntansi kepada peneliti pada tanggal 10 Mei 2013 di kantor BPKAD

“Dalam konsep berbasis kinerja, penyusunan RAPBD hanya merupakan bagian dari proses perencanaan pembangunan daerah. Dalam perencanaan pembangunan daerah Kota Malang diawali dengan pelaksanaan Musrenbang ditingkat kelurahan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Kelurahan yang diikuti oleh Ketua RT, Ketua RW, tokoh masyarakat dan delegasi Kecamatan pada bulan Januari. Pelaksanaan Musrenbang di tingkat kecamatan berlanjut hingga bulan Februari. Untuk lebih jelasnya mengenai pelaksanaan musrenbang dapat dilihat pada Peraturan Walikota Malang No. 29 Tahun 2008 tentang Mekanisme Tahunan Penyelenggaraan Pemerintah Kota Malang.”

Berikut bagan Peraturan Walikota Malang No. 29 Tahun 2008 tentang Mekanisme Tahunan Penyelenggaraan Pemerintah Kota Malang



# MEKANISME TAHUNAN PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN KOTA MALANG ( Peraturan Walikota Malang Nomor 29 Tahun 2008 )





**KETERANGAN :**

- Mekanisme Tahunan Perencanaan Pembangunan Daerah
- Mekanisme Tahunan Pengelolaan Keuangan Daerah
- Mekanisme Tahunan Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah

TA-Akhir	: Tahun Anggaran Berakhir
TA-Jalan	: Tahun Anggaran Berjalan
MUSRENBANG	: Musyawarah Perencanaan Pembangunan
SKPD	: Satuan Kerja Perangkat Daerah
BAPPEDA	: Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
Renstra	: Rencana Strategis
RKPD	: Rencana Kerja Pembangunan Daerah
Renja SKPD	: Rencana Kerja SKPD
RTRW	: Rencana Tata Ruang Wilayah
DPDR	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
Ranperda	: Rancangan Peraturan Daerah
Perda	: Peraturan Daerah
Ranperwal	: Rancangan Peraturan Walikota
Perwal	: Peraturan Walikota
APBD	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
PAPBD	: Perubahan APBD
KU-APBD	: Kebijakan Umum APBD
KUP-APBD	: Kebijakan Umum Perubahan APBD
PPAS	: Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara
RKA-SKPD	: Rencana Kerja dan Anggaran SKPD
DPA-SKPD	: Dokumen Pelaksanaan Anggaran SKPD
SPJ	: Surat Pertanggungjawaban
SPJ-PA	: SPJ Penggunaan Anggaran
LPA	: Laporan Penggunaan Anggaran
PA	: Pengguna Anggaran
SPD	: Surat Penyediaan Dana
LPP-APBD	: Laporan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD
LRA-SKPD	: Laporan Realisasi Anggaran SKPD
PKD	: Pejabat Pengelola Keuangan Daerah
LAKIP	: Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah
LPPD	: Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah
LPKP-SKPD	: Laporan Pelaksanaan Kegiatan Pembangunan SKPD
LPKPD	: Laporan Pelaksanaan Kegiatan Perangkat Daerah
LKPJ	: Laporan Keterangan Pertanggungjawaban
ILPPD	: Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah
DPPPD	: Dokumen Pelaksanaan Program Pembangunan Daerah
PK	: Penetapan Kinerja
BPK	: Badan Pemeriksa Keuangan

Sumber: Dokumen Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang 2008

**Gambar 7. Peraturan Walikota Malang No. 29 Tahun 2008 tentang Mekanisme Tahunan Penyelenggaraan Pemerintah Kota Malang**

## **b. Reformasi akuntansi**

Reformasi akuntansi ditandai dengan diterbitkannya Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Kemudian ditetapkan Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Setelah Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tersebut ditetapkan selanjutnya ditetapkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pada pasal 184 ayat (1) dan (2) menyatakan bahwa laporan keuangan pemerintah disusun dan disajikan sesuai dengan SAP yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah, dan dilanjutkan dengan ditetapkan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, pada pasal 81 mengatur laporan keuangan pemerintah daerah disusun dan disajikan sesuai dengan SAP. Selanjutnya pada tanggal 13 Juni 2005 Pemerintah menerbitkan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) melalui Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2005.

### **(1) Penggunaan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) sebagai pedoman penyusunan keuangan daerah.**

Pemerintah Kota Malang saat ini telah menggunakan SAP sebagai dasar pedoman penyusunan keuangan daerah. Dengan ditetapkannya SAP sebagai panduan dan pedoman kerja untuk pengelolaan keuangan daerah, maka dapat dikatakan telah terpecahkan kebutuhan standar untuk penyusunan laporan keuangan daerah khususnya Pemerintah Kota Malang sebagai bentuk reformasi akuntansi. Reformasi akuntansi daerah ini merupakan penggantian sistem manual administrasi daerah (Makuda) yang selama ini digunakan sebagai panduan dan

pedoman kerja untuk pengelolaan keuangan daerah yang mengacu pada Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 900-099 Tahun 1980 yang penyusunannya merujuk pada Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1975, dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1975. Hal ini seperti yang disampaikan oleh Bapak Dani Kusdianto selaku staf Sub bidang Akuntansi kepada peneliti pada tanggal 10 Mei 2013 di kantor BPKAD

“Saat ini Pemerintah Kota Malang sudah memakai SAP, *mbak*. Kalau Makuda itu *kan* dulu pada masa sebelum otonomi daerah. Setelah adanya otonomi daerah dan diterbitkannya PP No. 24 Tahun 2005 tentang SAP ini Pemerintah Kota Malang menggunakan SAP sebagai pedoman penyusunan keuangan daerah.”

Pada dasarnya konsep SAP untuk pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak jauh berbeda. Hal ini seperti yang disampaikan oleh Bapak Dani Kusdianto selaku staf Sub bidang Akuntansi kepada peneliti pada tanggal 10 Mei 2013 di kantor BPKAD

“Konsep SAP untuk pemerintah daerah tidak jauh beda dengan pemerintah pusat. Di dalam PP No. 24 Tahun 2005 tentang SAP pasal 6 telah disebutkan bahwa sistem akuntansi pemerintah daerah diatur dengan peraturan gubernur/bupati/walikota yang mengacu pada peraturan daerah tentang pengelolaan keuangan daerah yang berpedoman pada peraturan pemerintah. Dalam hal ini sistem akuntansi pemerintah Kota Malang diatur dalam Peraturan Daerah Kota Malang No.3 Tahun 2004 tentang Pokok-pokok Pengelolaan Keuangan Daerah pasal 51.”

Dalam penyusunan laporan APBD dengan pendekatan tradisional sangat berbeda dengan pendekatan berbasis kinerja dengan penerapan SAP pada reformasi akuntansi. Hal ini seperti yang disampaikan oleh Bapak Dani Kusdianto selaku staf Sub bidang Akuntansi kepada peneliti pada tanggal 10 Mei 2013 di kantor BPKAD

“Sebelum adanya reformasi sistem pencatatan masih menggunakan sistem pembukuan sehingga laporan realisasi masih berbentuk “*T account*”, belum ada susunan kode rekening, sistem pencatatan *single entry*. Sedangkan setelah adanya reformasi dan dengan penerapan konsep berbasis kinerja laporan realisasi sudah berbentu “*I account*”, kode rekening sudah tersusun, dan menggunakan sistem pencatatan *double entry*.”

Setelah ditetapkan SAP ini maka pemerintah harus menyusun laporan keuangan yang lengkap sebagai bentuk pertanggungjawaban pengelolaan keuangan dibandingkan dengan sebelum ditetapkan SAP. Jika pada pendekatan tradisional menggunakan sistem pencatatan *single entry*, sekarang sistem itu tidak bisa digunakan lagi. Hal ini dikarenakan sistem *single entry* tidak bisa menghasilkan laporan keuangan yang lengkap. Maka dari itu, seiring dengan ditetapkan SAP sebagai pedoman penyusunan laporan keuangan, sistem pencatatan pun ikut berubah yaitu menggunakan sistem pencatatan *double entry*.

Perbedaan penyusunan laporan juga tampak pada laporan realisasi APBD Pemerintah Kota Malang Tahun Anggaran 1997/1998 (pendekatan tradisional) dan tahun anggran 2011 (pendekatan kinerja). Berikut perbandingan laporan realisasi sebelum dan sesudah adanya reformasi.

**Tabel 2. Perbandingan Laporan APBD Kota Malang Sebelum dan Setelah Reformasi**

RINGKASAN PERHITUNGAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN  
BELANJA DAERAH KOTAMADYA DAERAH TINGKAT II MALANG  
TAHUN ANGGARAN 1997/1998

N O	URAIAN PENDAPATAN	JUMLAH	N O	URAIAN BELANJA	JUMLAH
A	<b>Penerimaan Daerah</b>	<b>43.109.699.835,06</b>	A	<b>Pengeluaran Rutin</b>	<b>25.589.814.680,75</b>
1	Bagian Sisa Awal Pendapatan Daerah	16,454,170.84	1	Belanja Pegawai	10,862,585,667,00
2	Bagian Pendapatan Asli Daerah	17,213,515,892,49	2	Belanja Barang	5,221,491,901,25
2.1.	Pajak Daerah	4,998,032,421,91	3	Belanja Pemeliharaan	900,406,145,00
2.2.	Retribusi Daerah	6,878,043,960,87	4	Belanja Perjalanan Dinas	431,614,225,00
2.3.	Bagian Laba Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)	1,955,205,825,00	5	Belanja Lain-Lain	7,331,511,042,50
2.4	Penerimaan Dari Dinas-Dinas	-	6	Angsuran Pinjaman/Hutang	700,416,043,00
2.5.	Penerimaan Lain-Lain	3,382,233,684,71	7	Belanja Pensiun	-
3	Bagian Bagi Hasil Pajak Bukan Pajak	6,321,489,603,73	8	Ganjaran/Suubsidi Kepada Daerah Bawahan	258,150,000,00
3.1.	Bagi Hasil Pajak	6,244,675,364,35	9	Pengeluaran Yang Tidak Termasuk Bagian Lainnya	883,639,637,00
3.2.	Bagi Hasil Bukan Pajak	78,817,239,38	10	Pengeluaran Tidak Tersangka	0,00
4	Bagian Sumbangan Dan Bantuan	19,558,240,168,00			<b>14,693,727,435,00</b>
4.1.	Sumbangan	11,366,840,732,00	B	<b>Pengeluaran Pembangunan</b>	
4.2.	Bantuan	8,191,399,436,00	1	Sektor Industri	48,500,000,00
B	<b>Penerimaan Pembangunan</b>	-	2	Sektor Pertanian Dan Kehutanan	137,683,125,00
5	Bagian Penerimaan Pembangunan	-	3	Sektor Sumberdaya Air Dan Irigasi	0,00
5.1.	Pinjaman Pemerintah Daerah	-	4	Sektor Tenaga Kerja	22,425,000,00
5.2.	Pinjaman Untuk Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)	-	5	Sektor Perdagangan, Pengembangan Usaha Daerah Keuangan Daerah Dan Koperasi	370,585,000,00
			6	Sektor Transportasi	3,271,886,251,00
			7	Sektor Pertambangan Dan Energi	9,979,000,00
			8	Sektor Pariwisata Dan Telekomunikasi Daerah	44,166,000,00
			9	Sektor Pembangunan Daerah Dan Pemukiman	2,289,535,000,00
			10	Sektor Lingkungan Hidup Dan Tata Ruang	337,403,500,00
			11	Sektor Pendidikan, Kebudayaan Nasional, Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa, Pemuda Dan Olahraga	1,196,122,861,00
			12	Sektor Kependudukan Dan Keluarga Sejahtera	228,925,000,00
			13	Sektor Kesehatan, Kesejahteraan Sosial, Peranan Wanita, Anak Dan Remaja	650,222,732,00
			14	Sektor Perumahan Dan Pemukiman	0,00
			15	Sektor Agama	45,403,500,00
			16	Sektor Ilmu Pengetahuan Dan Teknologi	294,407,000,00
			17	Sektor Hukum	23,450,000,00
			18	Sektor Aparatur Pemerintah Dan Pengawasan	4,398,428,311,00
			19	Sektor Politik, Penerangan, Komunikasi Dan Media Massa	433,999,500,00
			20	Sektor Keamanan Dan Ketertiban Umum	250,965,300,00
			21	Subsidi Pembangunan Kepada Daerah Bawahan	599,640,355,00
	<b>Jumlah</b>	<b>43,109,699,835,08</b>		<b>Jumlah</b>	<b>41,283,542,095,75</b>
6	Bagian Urusan Kas dan Perhitungan	29,850,451,115,00		Bagian Urusan Kas dan Perhitungan	29,847,341,115,00
	<b>JUMLAH</b>	<b>72,960,150,950,06</b>		<b>JUMLAH</b>	<b>71,130,883,210,75</b>

PEMERINTAH KOTA MALANG  
RINGKASAN LAPORAN REALISASI ANGGARAN PENDAPATAN DAN  
BELANJA DAERAH  
TAHUN ANGGARAN 2011

KODE REKENING	URAIAN	PAGU ANGGARAN (Rp)	REALISASI (Rp)	LEBIH/(KURANG)	(%)
<b>1.</b>	<b>Pendapatan</b>				
<b>1.1</b>	<b>Pendapatan Asli Daerah</b>	<b>162.332.588.459,55</b>	<b>185.818.563.982,76</b>	<b>23.485.975.523,21</b>	<b>114,47</b>
1.1.1	Pendapatan Pajak Daerah	104.644.701.180,71	125.332.979.877,83	20.688.278.697,12	119,77
1.1.2	Pendapatan Retribusi Daerah	29.130.485.000,00	31.217.425.090,00	2.086.940.090,00	107,16
1.1.3	Pendapatan Hasil Perusahaan Milik Daerah dan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan	13.258.455.293,82	13.313.185.918,31	54.730.624,50	100,41
1.1.4	Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah	15.298.946.985,02	15.954.973.096,61	656.026.111,59	104,29
<b>1.2</b>	<b>Pendapatan Transfer</b>	<b>902.549.838.230,51</b>	<b>905.837.207.819,00</b>	<b>3.287.369.588,49</b>	<b>100,36</b>
<b>1.2.1</b>	<b>Transfer Pemerintah Pusat-Dana Perimbangan</b>	<b>641.194.228.620,51</b>	<b>646.871.523.364,00</b>	<b>5.677.294.743,49</b>	<b>100,89</b>
1.2.1.1	Pendapatan Bagi Hasil Pajak	67.269.205.153,87	58.885.119.834,00	(8.384.085.319,87)	87,54
1.2.1.2	Pendapatan Bagi Hasil Bukan Pajak (Sumber Daya Alam)	24.854.236.466,64	38.915.616.530,00	14.061.380.063,36	156,58
1.2.2	Dana Alokasi Umum	533.491.887.000,00	533.419.877.000,00	-	100,00
1.2.3	Dana Alokasi Khusus	15.578.900.000,00	15.578.900.000,00	-	100,00
<b>1.2.2</b>	<b>Transfer Pemerintah Pusat-Lainnya</b>	<b>148.841.059.601,00</b>	<b>148.927.460.600,00</b>	<b>86.400.999,00</b>	<b>100,00</b>
1.2.2.1	Dana Otonomi Khusus	0,00	0,00	-	0,00
1.2.2.2	Dana Penyesuaian	148.841.059.601,00	148.927.460.600,00	86.400.999,00	100,00
<b>1.2.3</b>	<b>Transfer Pemerintah Propinsi</b>	<b>112.514.550.009,00</b>	<b>110.038.233.855,00</b>	<b>(2.476.326.154,00)</b>	<b>97,80</b>
1.2.3.1	Pendapatan Bagi Hasil Pajak	107.009.260.009,00	105.083.231.095,00	(1.926.028.914,00)	98,20
1.2.3.2	Pendapatan Bagi Hasil Lainnya	5.505.290.000,00	4.954.992.760,00	(550.297.240,00)	90,00
<b>1.3</b>	<b>Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah</b>	<b>14.000.000.000,00</b>	<b>11.000.000.000,00</b>	<b>(3.000.000.000,00)</b>	<b>78,57</b>
1.3.1	Pendapatan Hibah	14.000.000.000,00	11.000.000.000,00	(3.000.000.000,00)	78,57
1.3.2	Dana Darurat	0,00	0,00	-	0,00
1.3.3	Pendapatan Lainnya	0,00	0,00	-	0,00

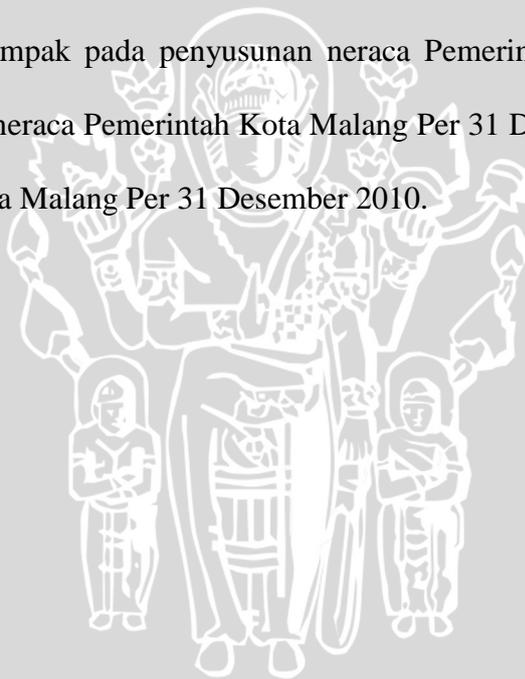
KODE REKENING	URAIAN	PAGU ANGGARAN (Rp)	REALISASI (Rp)	LEBIH/ (KURANG)	(%)
<b>JUMLAH PENDAPATAN</b>		<b>1.078.882.426.690,06</b>	<b>1.102.655.771.801,76</b>	<b>23.773.345.111,70</b>	<b>102,20</b>
<b>2</b>	<b>Belanja</b>				
<b>2.1</b>	<b>Belanja Operasi</b>	<b>038.531.103.372,14</b>	<b>885.534.262.921,14</b>	<b>52.996.838.451,00</b>	<b>94,35</b>
	Belanja Pegawai	621.857.953.324,33	606.120.627.899,81	15.737.325.424,52	97,47
	Belanja Barang	240.752.200.654,00	209.247.870.877,52	31.504.329.776,48	86,91
	Belanja Bunga	682.272.974,81	682.272.974,81	0,00	100,00
	Belanja Subsidi	0,00	0,00	0,00	0,00
	Belanja Hibah	61.401.396.419,00	60.846.467.169,00	554.929.250,00	99,10
	Belanja Bantuan Sosial	13.837.280.000,00	8.637.036.000,00	5.200.254.000,00	62,42
	Belanja Bantuan Keuangan	0,00	0,00	0,00	0,00
	Belanja Bantuan Keuangan Kepada Vertikal Dalam Negeri	0,00	0,00	0,00	0,00
	<b>Belanja Modal</b>	<b>176.561.604.930,04</b>	<b>160.159.269.793,00</b>	<b>16.402.335.137,04</b>	<b>90,71</b>
	Belanja Tanah	24.319.921.000,00	21.731.260.000,00	2.588.661.000,00	0,00
	Belanja Peralatan dan Mesin	39.947.453.807,04	36.206.989.123,00	3.740.028.495,00	90,64
	Belanja Gedung dan Bangunan	62.091.109.995,00	58.017.081.500,00	4.074.028.495,00	93,44
	Belanja Jalan, Irigasi, dan Jaringan	48.914.357.228,00	43.007.765.320,00	5.906.491.378,00	87,92
	Belanja Asset Tetap Lainnya	1.086.724.900,00	1.020.755.850,00	65.969.580,00	93,93
	Belanja Asset Lainnya	202.138.000,00	175.418.000,00	26.720.000,00	86,78
	<b>Belanja Tidak Terduga</b>	<b>3.460.221.613,50</b>	<b>2.474.038.914,88</b>	<b>986.182.698,62</b>	<b>71,50</b>
	Belanja Tidak Terduga Transfer	3.460.221.613,50	2.474.038.914,00	986.182.698,62	71,50
	<b>Transfer Bagi Hasil Ke Desa</b>	<b>100.000.000,00</b>	<b>63.549.200,00</b>	<b>36.450.800,00</b>	<b>63,55</b>
	Transfer Bagi Hasil Pajak	0,00	0,00	0,00	0,00
	Transfer Bagi Hasil Retribusi	100.000.000,00	63.549.200,00	36.450.800,00	63,55
	Transfer Bagi Hasil Pendapatan Lainnya	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Jumlah Belanja</b>		<b>1.118.652.929.915,68</b>	<b>1.048.231.122.829,02</b>	<b>70.421.807.086,66</b>	<b>93,70</b>
<b>Surplus/Defisit</b>		<b>39.770.503.225,62</b>	<b>54.424.648.972,74</b>	<b>94.195.152.108,74</b>	<b>136,85</b>
<b>3</b>	<b>Pembiayaan</b>				
<b>3.1</b>	<b>Penerimaan Pembiayaan Daerah</b>				
3.1.1	Penggunaan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SILPA)	67.571.686.021,77	67.571.686.021,77	0,00	100,00
3.1.2	Pencairan Dana Cadangan	0,00	0,00	0,00	0,00
3.1.3	Hasil Penjualan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan	0,00	0,00	0,00	0,00

KODE REKENING	URAIAN	PAGU ANGGARAN (Rp)	REALISASI (Rp)	LEBIH/ (KURANG)	(%)
3.1.4	Penerimaan Pinjaman Daerah	0,00	0,00	0,00	0,00
3.1.5	Penerimaan Kembali Pemberian Pinjaman Daerah	0,00	0,00	0,00	0,00
3.1.6	Penerimaan Piutang Daerah	0,00	0,00	0,00	0,00
3.1.7	Dana Talangan	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Jumlah Penerimaan Pembiayaan Daerah</b>		<b>67.571.686.021,77</b>	<b>67.571.686.021,77</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>3.2</b>	<b>Pengeluaran Pembiayaan Daerah</b>				
3.2.1	Pembentukan Dana Cadangan	0,00	0,00	0,00	100,00
3.2.2	Penyertaan Modal (Investasi) Pemerintah Daerah	15.900.088.913,06	15.900.008.913,06	0,00	0,00
3.2.3	Pembayaran Pokok Utang	11.901.173.883,09	11.796.919.474,08	104.254.409,01	0,00
3.2.4	Pembayaran Pinjaman Daerah	0,00	0,00	0,00	0,00
3.2.5	Dana Talangan	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Jumlah Pengeluaran Pembiayaan Daerah</b>		<b>27.801.182.796,15</b>	<b>27.696.928.387,14</b>	<b>104.254.409,01</b>	<b>99,63</b>
<b>Jumlah Pembiayaan Netto</b>		<b>39.770.503.225,62</b>	<b>39.874.757.634,63</b>	<b>104.254.409,01</b>	<b>100,26</b>
<b>3.3</b>	<b>Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA)</b>	<b>0,00</b>	<b>94.299.406.607,37</b>	<b>94.299.406.607,37</b>	

Sumber: Dokumen BPKAD Kota Malang 1998 dan 2012 (diolah)

Dari kedua tabel ringkasan realisasi APBD Kota Malang tersebut, terlihat jelas perbedaannya. Pada tabel ringkasan APBD TA 1997/1998 masih menggunakan anggaran rutin dan anggaran pembangunan. Dan juga pada format anggaran masih menggunakan format "*T account*". Sedangkan pada tabel ringkasan realisasi APBD TA 2011 dengan pendekatan kinerja dan penerapan SAP, pada struktur penyusunannya sudah menggunakan pendapatan, belanja, dan pembiayaan. Format anggaran pun sudah menggunakan "*I account*" yaitu di dalam format anggaran ditambahkan perhitungan surplus/defisit dan pembiayaan.

Hal ini juga tampak pada penyusunan neraca Pemerintah Kota Malang. Berikut perbandingan neraca Pemerintah Kota Malang Per 31 Desember 2001 dan neraca Pemerintah Kota Malang Per 31 Desember 2010.



**Tabel 3. Perbandingan Neraca Pemerintah Kota Malang Sebelum dan Setelah Reformasi**

NERACA PEMERINTAH KOTA MALANG PER 31 DESEMBER 2001				NERACA PEMERINTAH KOTA MALANG PER 31 DESEMBER 2010			
N O	AKTIVA	JUMLAH DALAM RUPIAH		N O	PASSIVA	JUMLAH DALAM RUPIAH	
1	2	3	4	1	2	3	4
	<b>ASET</b>				<b>HUTANG</b>		
	<b>ASET LANCAR</b>				<b>HUTANG JANGKA</b>		
	Kas di Kas Daerah	15.012.004.912,66			<b>PENDEK</b>		
	Kas di Pemegang Kas	12.500.000,00			Bagian Lancar	1.771.448.384,41	
	Piutang Pajak	3.308.955.197,70			Hutang Jangka Panjang		
	Piutang Retribusi	25.953.765,00			Hutang Biaya Pinjaman	2.409.663.136,50	
	Piutang Lain-lain	300.000.000,00			Hutang PFK	7.296.754,00	
	Persediaan	2.281.715.753,40			<b>Jumlah Hutang Jangka Pendek</b>		<b>4.118.408.274,91</b>
	<b>Total Aset Lancar</b>		<b>20.941.129.628,78</b>		<b>HUTANG JANGKA PANJANG</b>		
	<b>INVESTASI PERMANEN</b>				Hutang kepada Pemerintah Pusat	13.622.537.103,72	
	Penyertaan Modal Pemerintah Daerah	4.165.788.882,85			Hutang Bunga	8.517.209.700,94	
	<b>Total Investasi Permanen</b>		<b>4.165.788.882,85</b>		<b>Jumlah Hutang Jangka Panjang</b>		<b>22.139.746.804,66</b>
	<b>ASET TETAP</b>				<b>Total Hutang</b>		<b>26.328.155.079,57</b>
	Tanah	1.759.831.521.497,00			<b>EKUITAS DANA</b>		
	Peralatan dan Mesin	29.640.839.392,00			Ekuitas Dana Lancar	9.830.051.420,75	
	Gedung dan Bangunan	387.644.707.356,00			SILPA Tahun Pelaporan	5.194.453.491,91	
	Jalan, Irigasi, dan Jaringan	514.848.785.220,00			Akumulasi SILPA	3.634.908.962,70	
	Aset Tetap Lainnya	2.818.503.671,00			Cadangan untuk Piutang	2.281.715.753,40	
	Konstruksi dalam Pengerjaan	4.099.021.729,00			Cadangan untuk Persediaan	(4.188.408.274,91)	
	<b>Total Aset Tetap</b>		<b>2.698.883.378.865,00</b>		Dana yang disediakan untuk pembayaran hutang jangka pendek		<b>16.752.721.353,85</b>
	<b>ASET LAINNYA</b>	<b>29.110.000.000,00</b>			<b>Total Ekuitas Dana Lancar</b>		
	<b>Total Aset Lainnya</b>		<b>29.110.000.000,00</b>		Ekuitas Dana yang Diinvestasikan	4.165.788.882,85	
					Diinvestasikan dalam Investasi Permanen	2.698.883.378.865,00	
					Diinvestasikan dalam Aset Tetap	29.110.000.000,00	
					Diinvestasikan dalam Aset Lainnya	(22.139.746.804,66)	
					Dana yang disediakan untuk Pembayaran Hutang Jangka Panjang		<b>2.710.019.420.943,19</b>
					<b>Total Ekuitas Dana yg Diinvestasikan</b>		

URAIAN	TAHUN 2011 (Rp)	TAHUN 2010 (Rp)	SELISIH	PROSEN TASE
<b>ASET</b>	<b>4.371.577.752.702,49</b>	<b>4.113.073.148.575,70</b>	<b>258.504.604.126,79</b>	<b>6,28</b>
<b>ASET LANCAR</b>	<b>112.090.196.809,62</b>	<b>87.851.317.420,30</b>	<b>24.238.8799.389,32</b>	<b>27,59</b>
<b>Kas</b>	<b>96.269.159.779,86</b>	<b>67.798.032.694,77</b>	<b>28.471.127.085,09</b>	<b>41,99</b>
Kas di Kas Daerah	94.141.092.275,37	67.571.686.021,77	26.569.406.253,60	39,32
Kas di Bendahara Penerimaan	13.744.413,00	216.928.673,00	(203.184.260,00)	(93,66)
Kas di Bendahara Pengeluaran	2.114.323.091,49	9.418.000,00	2.104.905.091,49	22.349,81
<b>Investasi Jangka Pendek</b>	-	-	-	-
<b>Piutang</b>	<b>7.500.965.033,19</b>	<b>13.808.417.992,13</b>	<b>(6.307.452.958,94)</b>	<b>(45,68)</b>
Piutang Pajak	1.548.965.840,54	2.707.158.927,54	(1.158.193.087,00)	(42,78)
Piutang Retribusi	134.743.350,00	163.478.265,00	(28.734.915,00)	(17,58)
Piutang Dana Bagi Hasil	5.597.937.396,00	9.665.586.386,00	(4.067.648.990,00)	(42,08)
Piutang Dana Alokasi Umum	-	-	-	-
Piutang Dana Alokasi Khusus	-	-	-	-
Bagian Lancar Pinjaman Kepada BUMD	-	-	-	-
Bagian Lancar Tagihan Penjualan Angsuran	-	-	-	-
Bagian Lancar Tuntutan Ganti Kerugian Keuangan Daerah	-	-	-	-
Piutang Lain-lain	219.318.446,65	1.272.194.413,59	(1.052.875.966,94)	(82,76)
<b>Persediaan</b>	<b>8.320.071.996,57</b>	<b>6.244.866.733,40</b>	<b>2.075.205.263,17</b>	<b>33,23</b>
<b>INVESTASI JANGKA PANJANG</b>	<b>103.081.482.439,00</b>	<b>27.202.338.492,06</b>	<b>75.879.143.946,94</b>	<b>278,94</b>
<b>Investasi NonPermanen</b>	-	-	-	-
Pinjaman Kepada Perusahaan Negara	-	-	-	-

URAIAN	TAHUN 2011 (Rp)	TAHUN 2010 (Rp)	SELISIH	PROSEN TASE	URAIAN	TAHUN 2011 (Rp)	TAHUN 2010 (Rp)	SELISIH	PROSEN TASE
Pinjaman Kepada Perusahaan Daerah	-	-	-	-	Aset Tak Berwujud	5.671.382.050,00	3.410.742.050,00	2.260.640.000,00	66,28
Pinjaman Kepada Pemerintah Daerah Lainnya	-	-	-	-	Aset Lain-lain	8.777.439.205,94	7.840.748.836,00	936.690.269,94	11,95
Investasi dalam Surat Utang Negara	-	-	-	-	<b>JUMLAH ASET</b>	<b>4.371.577.752.702,49</b>	<b>4.113.073.148.575,70</b>	<b>258.504.604.126,79</b>	<b>6,28</b>
Investasi Dana Bergulir	-	-	-	-	<b>KEWAJIBAN</b>	<b>5.815.363.352,88</b>	<b>17.548.627.415,42</b>	<b>(11.733.264.062,54)</b>	<b>(66,86)</b>
Investasi NonPermanen	-	-	-	-	<b>KEWAJIBAN JANGKA PENDEK</b>	<b>5.177.132.304,61</b>	<b>15.526.246.787,78</b>	<b>(10.349.114.483,17)</b>	<b>(66,66)</b>
Lainnyanya	-	-	-	-	Utang Perhitungan Pihak Ketiga (PFK)	2.971.455.346,98	1.022.356.000,00	1.949.099.364,98	190,65
<b>Investasi Permanen</b>	<b>103.081.482.439,00</b>	<b>27.202.338.492,06</b>	<b>75.879.143.946,94</b>	<b>278,94</b>	Bagian Lancar Utang Jangka Panjang Pemerintah Pusat dan BPD Jatim	1.204.146.414,64	11.730.462.204,08	(10.526.315.789,44)	(89,73)
Penyertaan Modal Pemerintah Daerah	103.081.482.439,00	27.202.338.492,06	75.879.143.946,94	278,94	Bagian Lancar Utang Biaya Pinjaman Pemerintah Pusaat dan BPD Jatim	180.003.164,73	682.272.974,82	(502.269.810,09)	(73,62)
Penyertaan Modal Dalam Proyek Pembangunan	-	-	-	-	Bagian Laba BUMD Dibayar Dimuka	-	1.558.940.379,88	(1.558.940.379,88)	(100,00)
Penyertaan Modal Perusahaan Patungan	-	-	-	-	Utang Jangka Pendek Lainnya	821.527.378,26	532.215.229,00	289.312.149,26	54,36
Investasi Permanen Lainnya	-	-	-	-	<b>KEWAJIBAN JANGKA PANJANG</b>	<b>638.231.048,27</b>	<b>2.022.380.627,64</b>	<b>(1.384.149.579,37)</b>	<b>(68,44)</b>
<b>ASET TETAP</b>	<b>4.033.233.604.297,93</b>	<b>3.909.296.968.777,34</b>	<b>123.936.635.520,59</b>	<b>3,17</b>	Utang Kepada Pemerintah Pusat dan BPD Jatim	602.073.207,32	1.806.219.621,96	(1.204.146.414,64)	(66,67)
Tanah	1.977.247.021.269,00	1.974.121.136.069,00	3.125.885.200,00	0,16	Utang Biaya Pinjaman Pemerintah Pusat dan BPD Jatim	36.157.840,95	216.161.005,68	(180.003.164,73)	(83,27)
Peralatan dan Mesin	222.149.119.330,00	186.533.626.088,00	35.615.493.242,00	19,09	<b>EKUITAS DANA</b>	<b>4.365.762.389.349,61</b>	<b>4.095.524.521.160,28</b>	<b>270.237.868.189,33</b>	<b>6,60</b>
Gedung dan Bangunan	859.596.798.295,00	813.004.790.681,00	46.x592.007.614,52	5,73	<b>EKUITAS DANA</b>	<b>106.913.064.505,01</b>	<b>72.325.070.632,52</b>	<b>34.587.993.872,49</b>	<b>47,82</b>
Jalan, Irigasi, dan Jaringan	949.985.749.008,73	909.502.468.818,49	40.483.280.190,24	4,45	Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA)	94.299.406.607,37	67.571.686.021,77	26.727.720.585,60	39,55
Aset tetap Lainnya	20..283.964..692,75	21.598.081.606,75	(1.314.116.914,00)	(6,08)	Cadangan Piutang	7.500.965.033,19	13.808.417.992,13	(6.307.452.958,94)	(45,68)
Konstruksi Dalam Pengerjaan	3.970.951.701,93	4.536.865.514,10	(565.913.812,17)	(12,47)	Cadangan Persediaan	8.320.071.996,57	6.244.866.733,40	2.075.205.263,17	33,23
Akumulasi Penyusutan Aset Tetap	-	-	-	-	Pendapatan yang Ditangguhkan	14.230.025,51	219.922.873,00	(205.692.847,49)	(93,53)
<b>DANA CADANGAN</b>	-	-	-	-	Dana yang Harus Disediakan untuk Pembayaran Utang Jangka Pendek	(3.221.609.157,63)	(15.519.822.987,78)	12.298.213.830,15	(79,42)
<b>Dana Cadangan</b>	-	-	-	-					
<b>ASET LANNYA</b>	<b>123.172.469.155,94</b>	<b>88.722.523.886,00</b>	<b>34.449.945.269,94</b>	<b>38,83</b>					
BOT	106.449.318.000,00	74.723.318.000,00	31.726.000.000,00	42,46					
Tagihan Penjualan Angsuran	-	-	-	-					
Tagihan Tuntutan Ganti	2.274.330.000,00	2.747.715.000,00	(472.385.000,00)	(17,23)					
Kerugian Daerah	-	-	-	-					
Kemitraan dengan Pihak Ketiga	-	-	-	-					

<b>Ekuitas Dana Investasi</b>	<b>4.258.849.324.844,60</b>	<b>4.023.199.450.527,76</b>	<b>235.649.874.316,84</b>	<b>5,86</b>
Diinvestasikan dalam Investasi Jangka Panjang	103.081.482.439,00	27.202.338.492,06	75.879.143.946,94	278,94
Diinvestasikan dalam Aset Tetap	4.033.233.604.297,93	3.909.296.968.777,34	123.936.635.520,59	3,17
Diinvestasikan dalam Aset Lainnya	123.172.469.155,94	88.722.523.886,00	34.449.945.269,94	38,83
Dana yang Harus Disediakan untuk Pembayaran Utang Jangja Panjang	(638.231.048,27)	(2.022.380.627,64)	1.384.149.579,37	(68,44)
<b>Ekuitas Dana Cadangan</b>	-	-	-	-
Diinvestasikan dalam Dana Cadangan	-	-	-	-
<b>JUMLAH KEWAJIBAN DAN EKUITAS DANA</b>	<b>4.371.577.752.702,49</b>	<b>4.113.073.148.575,70</b>	<b>258.504.604.126,79</b>	<b>6,28</b>

Sumber: Dokumen BPKAD Kota Malang 2001 dan 2010 (diolah)

### c. Reformasi Pemeriksaan

Reformasi pemeriksaan di Indonesia ditandai dengan terbitnya Undang-undang No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara; Peraturan Pemerintah No. 56 Tahun 2005 tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah; Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah; dan Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2006 tentang Laporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah.

#### 1. Menetapkan Standar Kinerja (*Performance Indicator*)

Salah satu reformasi pemeriksaan yang dilakukan oleh pemerintah Kota Malang adalah dengan menetapkan *performance indicator* (standar kinerja). Pemerintah Kota Malang melalui lembaga auditnya yaitu Inspektorat telah menetapkan standar kinerja sebagai pedoman aparatur daerah dalam menjalankan tugasnya dalam pelayanan publik. Hal ini seperti yang disampaikan oleh Ibu Ninik Kasubbag Umum kepada peneliti pada tanggal 17 Juni 2013 di Kantor Inspektorat

“Standar kinerja Inspektorat Kota Malang diatur dalam Keputusan Inspektur Kota Malang Nomor 188/10/35.73.401/2012 tentang *Standard Operating Procedure* (SOP) Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan pada Inspektorat Kota Malang. *Standard Operating Procedure* adalah pedoman atau acuan untuk melaksanakan tugas pekerjaan sesuai dengan fungsi dan alat penilaian kinerja instansi pemerintah berdasarkan indikator indikator teknis, administratif dan prosedural sesuai dengan tata kerja, prosedur kerja dan sistem kerja pada unit kerja yang bersangkutan.”

Tujuan SOP adalah menciptakan komitmen mengenai apa yang dikerjakan oleh satuan unit kerja instansi pemerintahan untuk mewujudkan *good governance*.

Hal ini seperti yang disampaikan oleh Ibu Ninik Kasubbag Umum kepada peneliti pada tanggal 17 Juni 2013 di Kantor Inspektorat

“*Standard operating procedure* sebagai alat penilaian kinerja berorientasi pada penilaian kinerja internal kelembagaan, terutama dalam hal kejelasan proses kerja di lingkungan organisasi termasuk kejelasan unit kerja yang bertanggungjawab, tercapainya kelancaran kegiatan operasional dan terwujudnya koordinasi, fasilitasi dan pengendalian yang meminimalisir tumpang tindih proses kegiatan di lingkungan sub-sub bagian dalam organisasi yang bersangkutan.”

Dilihat dari ruang lingkupnya, penyusunan SOP pada Pemerintah Kota Malang dilakukan disetiap satuan unit kerja dan menyajikan langkah-langkah serta prosedur yang spesifik berkenaan dengan kekhasan tupoksi masing-masing satuan unit kerja yang meliputi penyusunan langkah-langkah, tahapan, mekanisme maupun alur kegiatan. SOP kemudian menjadi alat untuk meningkatkan kinerja penyelenggaraan pemerintahan secara efektif dan efisien.

Prinsip dasar yang perlu diperhatikan dalam penyusunan SOP adalah:

1. Penyusunan SOP harus mengacu pada SOTK, Tupoksi, serta alur dokumen;
2. Prosedur kerja menjadi tanggung jawab semua anggota organisasi;
3. Fungsi dan aktivitas dikendalikan oleh prosedur, sehingga perlu dikembangkan diagram alur dari kegiatan organisasi;
4. SOP didasarkan atas kebijakan yang berlaku;
5. SOP dikoordinasikan untuk mengurangi kemungkinan terjadinya kesalahan/penyimpangan;
6. SOP tidak terlalu rinci;
7. SOP dibuat sesederhana mungkin;
8. SOP tidak tumpang tindih, bertentangan atau duplikasi dengan prosedur lain;

9. SOP ditinjau ulang secara periodik dan dikembangkan sesuai kebutuhan.

Berdasarkan pada prinsip penyusunan SOP di atas, penyusunan SOP pada Pemerintah Kota Malang didasarkan pada tipe satuan kerja, aliran aktivitas, dan aliran dokumen. Kinerja SOP diproyeksikan dalam bentuk durasi waktu, baik dalam satuan jam, hari, atau minggu, dan bentuk hirarkhi struktur organisasi yang berlaku. Berdasarkan aspek-aspek tersebut SOP disusun dalam bentuk diagram alur (*flow chart*) dengan menggunakan simbol-simbol yang menggambarkan urutan langkah kerja, aliran dokumen, tahapan mekanisme, serta waktu kegiatan. Berikut tabel *Standart Operational Procedure* Inspektorat Kota Malang.

**Tabel 4. Standard Operational Procedure of Inspektorat Kota Malang**

NO	URAIAN JABATAN	TUPOKSI	INDIKATOR KUNCI KEBERHASILAN
1	2	3	4
	Inspektur	tugas menyelenggarakan tugas pokok dan fungsi Inspektorat, mengkoordinasikan dan melakukan pengawasan melekat terhadap unit kerja di bawahnya, serta melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Walikota sesuai tugas dan fungsinya.	Menurunnya kesalahan bawahan dalam melaksanakan tugas
	Sekretaris	a. pelaksanaan penyusunan Rencana Strategis (Renstra) dan Rencana Kerja (Renja); b. pelaksanaan penyusunan Rencana Kerja Anggaran (RKA) dan Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA); c. penyusunan Penetapan Kinerja (PK); d. pelaksanaan dan pembinaan ketatausahaan, ketatalaksanaan, dan kearsipan; e. pengelolaan urusan kehumasan, keprotokolan, dan kepastakaan; f. pelaksanaan administrasi dan pembinaan kepegawaian;	a. Tersusunnya Renstra & Renja sesuai RPJMD b. Tersusunnya RKA & DPA sesuai KUA-PPAS c. Tersusunnya PK sesuai DPA & Renja d. Menurunnya tingkat kesalahan administrasi, ketatalaksanaan, dan kearsipan. e. Terlaksananya urusan kehumasan, keprotokolan, dan kepastakaan f. Terlaksananya urusan administarsi & pembinaan kepegawaian g. Terlaksananya pengelolaan anggaran sesuai ketentuan

1	2	3	4
		<p>g. pengelolaan anggaran;</p> <p>h. pelaksanaan administrasi keuangan dan pembayaran gaji pegawai;</p> <p>i. pelaksanaan verifikasi surat pertanggungjawaban (SPJ) keuangan;</p> <p>j. pengelolaan urusan rumah tangga dan perlengkapan;</p> <p>k. penyiapan bahan koordinasi dan pengendalian rencana dan program kerja pengawasan;</p> <p>l. penghimpunan, pengelolaan, penilaian dan penyimpanan laporan hasil pengawasan aparat pengawasan fungsional daerah;</p> <p>m. penyusunan bahan data dalam rangka pembinaan teknis fungsional;</p> <p>n. penyusunan, penginventarisasian dan pengkoordinasian data dalam rangka penatausahaan proses penanganan pengaduan;</p> <p>o. pengelolaan dan pembinaan penyelesaian tindak lanjut hasil pemeriksaan;</p> <p>p. pengkoordinasian pelaksanaan Standar Pelayanan Minimal (SPM);</p> <p>q. penyusunan dan pelaksanaan Standar Pelayanan Publik (SPP);</p> <p>r. pelaksanaan fasilitasi pengukuran Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) dan/atau pelaksanaan pengumpulan pendapat pelanggan secara periodik yang bertujuan untuk memperbaiki kualitas layanan;</p> <p>s. penyusunan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP);</p> <p>t. pengelolaan pengaduan masyarakat di bidang pengawasan penyelenggaraan pemerintahan;</p>	<p>h. Terlaksananya pengelolaan administrasi keuangan dan pembayaran gaji pegawai;</p> <p>i. Terlaksananya verifikasi SPJ keuangan;</p> <p>j. Terlaksananya pengelolaan urusan rumah tangga &amp; perlengkapan;</p> <p>k. Tersusunnya bahan koordinasi dan pengendalian rencana dan program kerja pengawasan;</p> <p>l. Terlaksananya penghimpunan, pengelolaan, penilaian dan penyimpanan laporan hasil pengawasan aparat pengawasan fungsional daerah</p> <p>m. Tersusunnya bahan data pembinaan teknis fungsional</p> <p>n. Terlaksananya penyusunan, penginventarisasian dan pengkoordinasian data dalam rangka penatausahaan proses penanganan pengaduan;</p> <p>o. Terlaksananya pengelolaan dan pembinaan penyelesaian tindak lanjut hasil pemeriksaan;</p> <p>p. Terlaksananya pengkoordinasian pelaksanaan SPM;</p> <p>q. Terlaksananya penyusunan SPP;</p> <p>r. Terlaksananya fasilitasi pengukuran IKM dan/atau pelaksanaan pengumpulan pendapat pelanggan secara periodik;</p> <p>s. Tersusunnya LAKIP sesuai ketentuan;</p> <p>t. Terlaksananya pengelolaan pengaduan masyarakat di bidang pengawasan penyelenggaraan pemerintahan;</p>

1	2	3	4
		<ul style="list-style-type: none"> <li>u. penyampaian data hasil pembangunan dan informasi lainnya terkait layanan publik secara berkala melalui <i>web site</i> Pemerintah Daerah;</li> <li>v. pengevaluasian dan pelaporan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi;</li> <li>w. pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Inspektur sesuai tugas dan fungsinya.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>u. Terlaksananya penyampaian data hasil pembangunan dan informasi lainnya terkait layanan publik secara berkala;</li> <li>v. Terlaksananya evaluasi dan pelaporan TUPOKSI</li> <li>w. Terlaksananya tugas lain sesuai TUPOKSI</li> </ul>
	Subbagian Penyusunan Program	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. penyusunan Rencana Strategis (Renstra) dan Rencana Kerja (Renja) serta fasilitasi;</li> <li>b. penyusunan Rencana Kerja Anggaran (RKA) dan Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA);</li> <li>c. penyusunan Penetapan Kinerja (PK);</li> <li>d. penyusunan laporan dan dokumentasi pelaksanaan program dan kegiatan;</li> <li>e. penyiapan peraturan perundang-undangan;</li> <li>f. penyiapan dokumentasi dan pengolahan data pengawasan;</li> <li>g. penginventarisasian hasil pengawasan dan tindak lanjut hasil pengawasan;</li> <li>h. pengadministrasian laporan hasil pengawasan;</li> <li>i. pelaksanaan evaluasi laporan hasil pengawasan;</li> <li>j. penyusunan statistik hasil pengawasan;</li> <li>k. penyelenggaraan kerjasama pengawasan;</li> <li>l. penyusunan dan pelaksanaan Standar Pelayanan Publik (SPP);</li> <li>m. pelaksanaan fasilitasi pengukuran Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) dan/atau pelaksanaan pengumpulan pendapat pelanggan secara periodik yang bertujuan untuk memperbaiki kualitas layanan;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Tersusunnya Renstra &amp; Renja sesuai RPJMD</li> <li>b. Tersusunnya RKA &amp; DPA sesuai KUA-PPAS</li> <li>c. Tersusunnya PK sesuai DPA &amp; Renja</li> <li>d. Tersusunnya laporan dan dokumentasi pelaksanaan program dan kegiatan</li> <li>e. Tersedianya peraturan perundangan</li> <li>f. Tersedianya dokumentasi dan pengolahan data pengawasan</li> <li>g. Terlaksananya penginventarisasian hasil pengawasan dan tindak lanjut hasil pengawasan;</li> <li>h. Terlaksananya administrasi laporan hasil pengawasan</li> <li>i. Terlaksananya evaluasi laporan hasil pengawasan</li> <li>j. Tersusunnya statistik hasil pengawasan</li> <li>k. Terselenggaranya kerjasama pengawasan</li> <li>l. Terlaksananya penyusunan dan implementasi SPP</li> <li>m. Terlaksananya fasilitasi pengukuran IKM dan/atau pelaksanaan pengumpulan pendapat pelanggan secara periodik yang bertujuan untuk memperbaiki kualitas layanan</li> </ul>

1	2	3	4
		<p>n. penyusunan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP);</p> <p>o. penyampaian data hasil pembangunan dan informasi lainnya terkait layanan publik secara berkala melalui web site Pemerintah Daerah</p> <p>p. pengevaluasian dan pelaporan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi</p> <p>q. pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Sekretaris sesuai tugas dan fungsinya.</p>	<p>n. Tersusunnya LAKIP sesuai ketentuan</p> <p>o. Terlaksananya penyampaian data hasil pembangunan dan informasi lainnya terkait layanan publik secara berkala melalui <i>web site</i> Pemerintah Daerah</p> <p>p. Terlaksananya evaluasi dan pelaporan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi</p> <p>q. Terlaksananya tugas lain sesuai TUPOKSI</p>
	Subbagian Keuangan	<p>a. pelaksanaan Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA);</p> <p>b. pelaksanaan penatausahaan keuangan;</p> <p>c. pelaksanaan verifikasi surat pertanggungjawaban (SPJ) keuangan;</p> <p>d. penyusunan dan penyampaian laporan penggunaan anggaran;</p> <p>e. penyusunan dan penyampaian laporan keuangan semesteran dan akhir tahun;</p> <p>f. penyusunan administrasi dan pelaksanaan pembayaran gaji pegawai;</p> <p>g. pengevaluasian dan pelaporan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi;</p> <p>h. pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Sekretaris sesuai tugas dan fungsinya.</p>	<p>a. Tersusunnya DPA sesuai KUA-PPAS</p> <p>b. Terlaksananya penatausahaan keuangan</p> <p>c. Terlaksananya verifikasi SPJ keuangan;</p> <p>d. Tersusunnya laporan penggunaan anggaran</p> <p>e. Tersusunnya laporan keuangan semesteran</p> <p>f. Terlaksananya administrasi &amp; pembayaran gaji pegawai</p> <p>g. Terlaksananya evaluasi dan pelaporan pelaksanaan TUPOKSI</p> <p>h. Terlaksananya tugas lain sesuai TUPOKSI</p>
	Subbagian Umum	<p>a. pelaksanaan ketatausahaan, ketatalaksanaan dan kearsipan;</p> <p>b. pelaksanaan administrasi dan pembinaan kepegawaian;</p> <p>c. pelaksanaan urusan rumah tangga dan perlengkapan;</p> <p>d. pelaksanaan kehumasan, keprotokolan dan keputakaan;</p> <p>e. pengelolaan pengaduan masyarakat di bidang pengawasan penyelenggaraan pemerintahan;</p>	<p>a. Menurunnya tingkat kesalahan administrasi, ketatalaksanaan, dan kearsipan</p> <p>b. Terlaksananya administrasi dan pembinaan kepegawaian</p> <p>c. Terlaksananya pengelolaan urusan rumah tangga &amp; perlengkapan</p> <p>d. Terlaksananya urusan kehumasan, keprotokolan, dan keputakaan</p>

1	2	3	4
		<ul style="list-style-type: none"> <li>f. pengevaluasian dan pelaporan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi;</li> <li>g. pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Sekretariat sesuai tugas dan fungsinya.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>e. Terlaksananya pengelolaan pengaduan masyarakat di bidang pengawasan penyelenggaraan pemerintahan</li> <li>f. Terlaksananya evaluasi dan pelaporan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi</li> <li>g. Terlaksananya tugas lain sesuai TUPOKSI</li> </ul>
	Inspektur Pembantu	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. pengusulan program pengawasan di wilayah;</li> <li>b. pengkoordinasian pelaksanaan pengawasan;</li> <li>c. pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah;</li> <li>d. pemeriksaan, pengusutan, pengujian, dan penilaian tugas pengawasan;</li> <li>e. pelaksanaan Standar Pelayanan Minimal (SPM) di bidang pengawasan;</li> <li>f. pengevaluasian dan pelaporan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi;</li> <li>g. pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Inspektur sesuai tugas, fungsi dan wilayah kerjanya</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Tersusunnya usulan program pengawasan di wilayah;</li> <li>b. Terlaksananya pengkoordinasian pelaksanaan pengawasan;</li> <li>c. Terlaksananya pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah;</li> <li>d. Menurunnya jumlah temuan pemeriksaan;</li> <li>e. Terlaksananya pelaksanaan SPM di bidang pengawasan;</li> <li>f. Terlaksananya evaluasi dan pelaporan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi;</li> <li>g. Terlaksananya tugas lain sesuai TUPOKSI</li> </ul>
	Seksi Pengawas Pemerintah Bidang Pembangunan	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. pengumpulan dan pengolahan data dalam rangka perencanaan program pemeriksaan dan pengawasan pada penyelenggaraan tugas bidang pembangunan, perekonomian, pendapatan dan aset;</li> <li>b. pelaksanaan pemeriksaan dan pengawasan pada penyelenggaraan tugas bidang pembangunan, perekonomian, pendapatan dan aset;</li> <li>c. pelaksanaan pengujian dan penilaian atas kebenaran laporan berkala atau sewaktu-waktu penyelenggaraan tugas bidang pembangunan, perekonomian, pendapatan dan aset;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Tersusunnya data dalam rangka perencanaan program pemeriksaan dan pengawasan pada penyelenggaraan tugas bidang pembangunan, perekonomian, pendapatan dan aset;</li> <li>b. Terlaksananya pemeriksaan dan pengawasan pada penyelenggaraan tugas bidang pembangunan, perekonomian, pendapatan dan aset;</li> <li>c. Terlaksananya pengujian dan penilaian atas kebenaran laporan berkala atau sewaktu-waktu penyelenggaraan tugas bidang pembangunan, perekonomian, pendapatan dan aset;</li> </ul>

1	2	3	4
		<p>d. pelaksanaan pengusutan mengenai kebenaran laporan dan/atau pengaduan tentang hambatan, penyimpangan atau penyalahgunaan tugas pokok dan fungsi penyelenggaraan bidang pembangunan, perekonomian, pendapatan dan aset;</p> <p>e. pelaksanaan <i>monitoring</i> pada penyelenggaraan tugas bidang pembangunan, perekonomian, pendapatan dan aset;</p> <p>f. pelaksanaan penyusunan dan penyampaian laporan hasil pemeriksaan;</p> <p>g. pengevaluasian dan pelaporan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi;</p> <p>h. pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Inspektur Pembantu sesuai tugas dan fungsinya.</p>	<p>d. erlaksananya pengusutan mengenai kebenaran laporan dan/atau pengaduan tentang hambatan, penyimpangan atau penyalahgunaan tugas pokok dan fungsi penyelenggaraan bidang pembangunan, perekonomian, pendapatan dan aset;</p> <p>e. Terlaksananya <i>monitoring</i> pada penyelenggaraan tugas bidang pembangunan, perekonomian, pendapatan dan aset;</p> <p>f. Terlaksananya penyusunan dan penyampaian laporan hasil pemeriksaan;</p> <p>g. Terlaksananya evaluasi dan pelaporan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi;</p> <p>h. Terlaksananya tugaslain sesuai TUPOKSI.</p>
	Seksi Pengawas Pemerintah Bidang Pemerintahan	<p>i. pengumpulan dan pengolahan data dalam rangka perencanaan program pemeriksaan dan pengawasan pada penyelenggaraan pemerintahan umum, pemerintahan kecamatan dan kelurahan, ketenteraman, administrasi pertanahan, administrasi kependudukan, catatan sipil dan keluarga berencana serta pengawasan terhadap aparatur;</p> <p>ii. pelaksanaan pemeriksaan dan pengawasan pada penyelenggaraan pemerintahan umum, pemerintahan kecamatan dan kelurahan, ketenteraman, administrasi pertanahan, administrasi kependudukan, catatan sipil dan keluarga berencana serta pengawasan terhadap aparatur;</p> <p>iii. pelaksanaan pengujian dan penilaian atas kebenaran laporan berkala atau sewaktu-waktu penyelenggaraan pemerintahan umum, pemerintahan kecamatan dan kelurahan, ketenteraman, administrasi pertanahan, administrasi kependudukan, catatan sipil dan keluarga berencana serta pengawasan terhadap aparatur;</p>	<p>a. Tersusunnya data dalam rangka perencanaan program pemeriksaan dan pengawasan pada penyelenggaraan pemerintahan umum, pemerintahan kecamatan dan kelurahan, ketenteraman, administrasi pertanahan, administrasi kependudukan, catatan sipil dan keluarga berencana serta pengawasan terhadap aparatur;</p> <p>b. Terlaksananya pemeriksaan dan pengawasan pada penyelenggaraan pemerintahan umum, pemerintahan kecamatan dan kelurahan, ketenteraman, administrasi pertanahan, administrasi kependudukan, catatan sipil dan keluarga berencana serta pengawasan terhadap aparatur;</p> <p>c. terlaksananya pengujian dan penilaian atas kebenaran laporan berkala atau sewaktu-waktu penyelenggaraan pemerintahan umum, pemerintahan kecamatan dan kelurahan, ketenteraman, administrasi pertanahan, administrasi kependudukan, catatan sipil dan keluarga berencana serta pengawasan terhadap aparatur;</p>

1	2	3	4
		<p>iv. pelaksanaan pengusutan mengenai kebenaran laporan dan/atau pengaduan tentang hambatan, penyimpangan, atau penyalahgunaan tugas pokok dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan umum, pemerintahan kecamatan dan kelurahan, ketenteraman, administrasi pertanahan, administrasi kependudukan, catatan sipil dan keluarga berencana serta pengawasan terhadap aparatur;</p> <p>v. pelaksanaan <i>monitoring</i> pada penyelenggaraan tugas bidang pemerintahan;</p> <p>vi. pelaksanaan penyusunan dan penyampaian laporan hasil pemeriksaan;</p> <p>vii. pengevaluasian dan pelaporan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi;</p> <p>viii. pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Inspektur Pembantu sesuai tugas dan fungsinya</p>	<p>d. terlaksananya pengusutan mengenai kebenaran laporan dan/atau pengaduan tentang hambatan, penyimpangan, atau penyalahgunaan tugas pokok dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan umum, pemerintahan kecamatan dan kelurahan, ketenteraman, administrasi pertanahan, administrasi kependudukan, catatan sipil dan keluarga berencana serta pengawasan terhadap aparatur;</p> <p>e. terlaksananya <i>monitoring</i> pada penyelenggaraan tugas bidang pemerintahan;</p> <p>f. terlaksananya penyusunan dan penyampaian laporan hasil pemeriksaan;</p> <p>g. terlaksananya evaluasi dan pelaporan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi;</p> <p>h. Terlaksananya tugas lain sesuai TUPOKSI</p>
	Seksi Pengawas Pemerintah Bidang Kemasyarakatan	<p>a. pengumpulan dan pengolahan data dalam rangka perencanaan program pemeriksaan dan pengawasan pada penyelenggaraan tugas bidang kemasyarakatan dan kesejahteraan rakyat;</p> <p>b. pelaksanaan pemeriksaan dan pengawasan pada penyelenggaraan tugas bidang kemasyarakatan dan kesejahteraan rakyat;</p> <p>c. pelaksanaan pengujian dan penilaian atas kebenaran laporan berkala atau sewaktu-waktu penyelenggaraan tugas bidang kemasyarakatan dan kesejahteraan rakyat;</p> <p>d. pelaksanaan pengusutan mengenai kebenaran laporan dan/atau pengaduan tentang hambatan, penyimpangan atau penyalahgunaan tugas pokok dan fungsi penyelenggaraan tugas bidang kemasyarakatan dan kesejahteraan rakyat;</p>	<p>a. Tersusunnya data dalam rangka perencanaan program pemeriksaan dan pengawasan pada penyelenggaraan tugas bidang kemasyarakatan dan kesejahteraan rakyat;</p> <p>b. Terlaksananya pemeriksaan dan pengawasan pada penyelenggaraan tugas bidang kemasyarakatan dan kesejahteraan rakyat;</p> <p>c. Terlaksananya pengujian dan penilaian atas kebenaran laporan berkala atau sewaktu-waktu penyelenggaraan tugas bidang kemasyarakatan dan kesejahteraan rakyat;</p> <p>d. Terlaksananya pengusutan mengenai kebenaran laporan dan/atau pengaduan tentang hambatan, penyimpangan atau penyalahgunaan tugas pokok dan fungsi penyelenggaraan tugas bidang kemasyarakatan dan kesejahteraan rakyat;</p>

1	2	3	4
		e. pelaksanaan <i>monitoring</i> pada penyelenggaraan tugas bidang kemasyarakatan dan kesejahteraan rakyat; f. pelaksanaan penyusunan dan penyampaian laporan hasil pemeriksaan; g. pengevaluasian dan pelaporan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi; h. pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Inspektur Pembantu sesuai tugas dan fungsinya.	e. Terlaksananya <i>monitoring</i> pada penyelenggaraan tugas bidang kemasyarakatan dan kesejahteraan rakyat; f. Terlaksananya penyusunan dan penyampaian laporan hasil pemeriksaan; g. Terlaksananya evaluasi dan pelaporan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi; h. Terlaksananya tugaslain sesuai TUPOKSI.

Sumber: Dokumen Inspektorat Kota Malang 2012

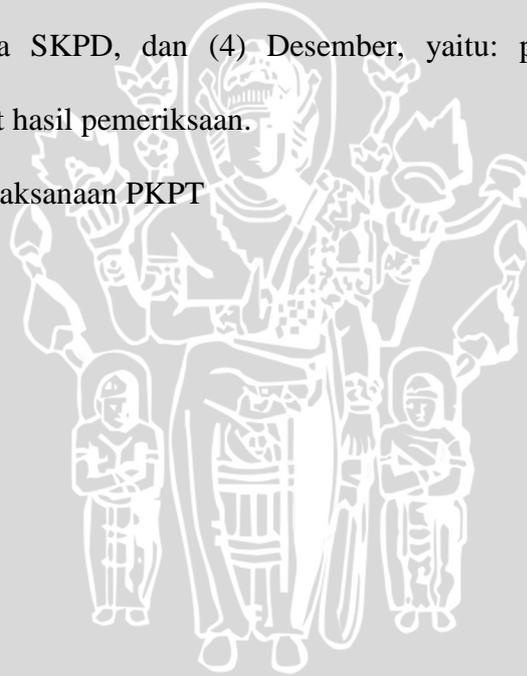
(1) Prosedur Pelaksanaan Pengawasan Inspektorat Kota Malang

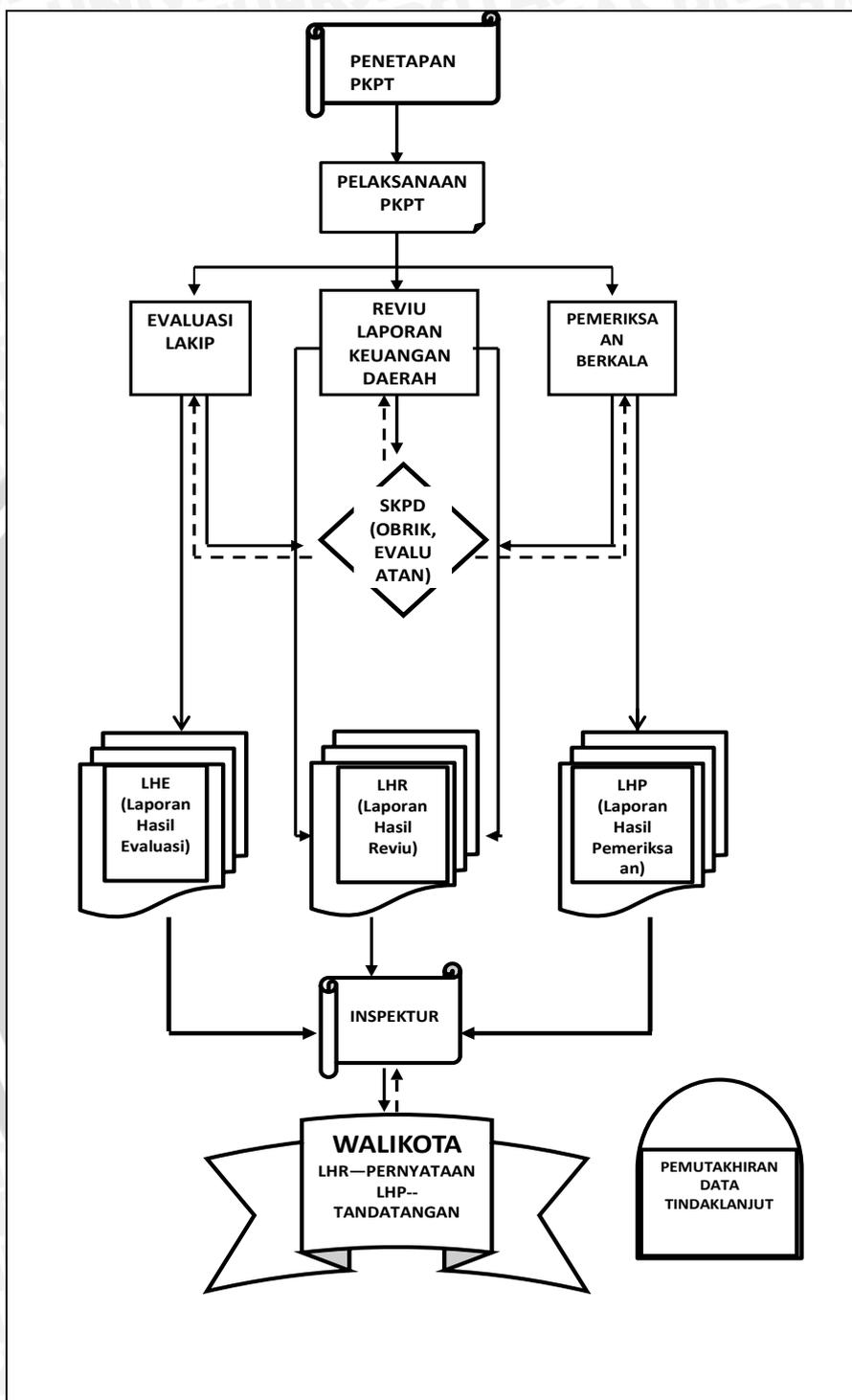
a. Program Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT)

- i. PKPT ditetapkan dengan Keputusan Walikota;
- ii. Meliputi: (1) Ruang lingkup PKPT, terdiri dari: Kebijakan daerah; Kelembagaan; Pegawai Daerah; Keuangan daerah; dan Barang daerah, (2) Waktu pelaksanaan pemeriksaan, (3) Pemeriksa yang melaksanakan pemeriksaan, (4) Kegiatan yang dilaksanakan dalam PKPT, terdiri dari: *Review* laporan keuangan daerah; Evaluasi LAKIP SKPD; Monitoring PAD; Monitoring Proyek; Pelaksanaan pengawasan internal secara berkala; Penanganan kasus pengaduan/pemeriksaan khusus dan pengujian di lingkungan pemerintah daerah; *Review* atas kinerja SKPD; Penanganan kasus pengaduan/pemeriksaan khusus dan pengujian di lingkungan pemerintah daerah; dan pemutakhiran data tindaklanjut hasil pemeriksaan.
- iii. PKPT ditetapkan pada bulan Januari tahun berjalan.

iv. Waktu pelaksanaan pemeriksaan: (1) Januari s/d Maret, yaitu: review laporan keuangan daerah dan Evaluasi LAKIP SKPD, (2) Pebruari s/d Desember, yaitu: monitoring PAD; monitoring Proyek; pelaksanaan pengawasan internal secara berkala; penanganan kasus pengaduan/pemeriksaan khusus dan pengujian di lingkungan pemerintah daerah; koordinasi pengawasan yang lebih komprehensif; dan penanganan kasus pengaduan/pemeriksaan khusus dan pengujian di lingkungan pemerintah daerah., (3) Juli s/d Agustus, yaitu: review atas kinerja SKPD, dan (4) Desember, yaitu: pemutakhiran data tindaklanjut hasil pemeriksaan.

b. Mekanisme pelaksanaan PKPT





Sumber: Dokumen Inspektorat Kota Malang 2012

Gambar 9. Mekanisme pelaksanaan PKPT

## 2. Menetapkan Standar Pelayanan Publik

Untuk mewujudkan pelayanan prima tidak terlepas dari penanganan pengaduan masyarakat secara cepat, tepat dan valid hasilnya, yang dalam hal ini untuk menindaklanjuti pengaduan masyarakat yang jelas dan bertanggungjawab adalah dengan melakukan berbagai tindakan nyata oleh aparatur pemerintahan melalui siklus penanganan yang secara komprehensif, terkoordinasi sehingga penyelenggaraan pemerintah yang baik dalam memberi pelayanan prima kepada masyarakat benar-benar terwujud.

Untuk mewujudkan pelayanan prima, prinsip *transparancy* tentu sangat dibutuhkan. Karena prinsip transparansi berarti terbukanya kesempatan bagi masyarakat untuk mengajukan tanggapan, usul maupun kritik terhadap berbagai kebijakan pemerintah. Dalam hal ini Pemerintah Kota Malang menerapkan dalam Keputusan Inspektorat Tahun 2011 tentang Standar Pelayanan Publik Inspektorat Kota Malang. Dalam peraturan tersebut memuat tentang prosedur pelayanan publik. Seperti halnya dengan apa yang disampaikan oleh Ibu Ninik Kasubbag Umum kepada peneliti pada tanggal 17 Juni 2013 di Kantor Inspektorat

“Mekanisme Pengaduan masyarakat terdiri dari 6 (enam) poin yang jangka waktu proses penyelesaian pelayanannya selama  $\pm$  12 hari, yaitu:

- a. Surat dari pelapor (masyarakat/media massa/SKPD terkait/PNS yang bersangkutan) ditujukan kepada Walikota Malang dengan tembusan Inspektorat Kota Malang disertai bukti pendukung.
- b. Inspektur memberikan disposisi kepada Inspektur Pembantu wilayah terkait untuk melakukan pemeriksaan sesuai disposisi Walikota melalui sekretariat.
- c. Sekretaris meregister disposisi Inspektur dan menyampaikannya kepada Inspektur Pembantu wilayah terkait.
- d. Inspektur Pembantu melaksanakan pengumpulan data, BAP, dan penyusunan LHP khusus/kasus.

- e. Inspektur meneliti kevalidan data dan memberikan saran-saran dalam LHP selanjutnya dikirim ke Walikota untuk mendapatkan persetujuan.
- f. Walikota membuat Surat pemberitahuan/jawaban atas pengaduan yang berasal dari masyarakat/media massa.”

Selain prosedur pelayanan publik, untuk mewujudkan akuntabilitas publik pemeriksaan reguler juga sangat penting. Hal ini seperti yang disampaikan oleh Ibu Ninik Kasubbag Umum kepada peneliti pada tanggal 17 Juni 2013 di Kantor Inspektorat

”Pemeriksaan reguler itu yang utama, *mbak* tetapi selain melakukan pemeriksaan reguler, Inspektorat Kota Malang juga melakukan pengaduan masyarakat. Mekanisme pemeriksaan reguler, ada 9 (sembilan) tahap, yaitu: *Pertama*, pada setiap awal tahun anggaran, Inspektur menyusun rencana dan prosedur pengawasan pemeriksaan reguler sesuai obrik yang akan ditetapkan dalam Keputusan Walikota Malang tentang Program kerja Pengawasan Tahunan pada tahun berjalan. *Kedua*, rencana pengawasan tahunan yang telah dibuat selanjutnya akan dikomunikasikan kepada Walikota Malang untuk mendapatkan persetujuan dan penetapan. *Ketiga*, Inspektur akan membuat surat penugasan pada Inspektur Pembantu beserta tim pemeriksa untuk melakukan pemeriksaan reguler terhadap obyek pemeriksaan. *Keempat*, Inspektur Pembantu dan pemeriksa melakukan pemeriksaan SKPD dalam kurun waktu 10 hari kerja. SKPD berkewajiban membantu pelaksanaan pemeriksaan dalam hal penyediaan informasi, akses, dan bukti-bukti pendukung pelaksanaan tupoksi/kegiatannya. *Kelima*, Inspektur Pembantu merumuskan pokok-pokok temuan sebagai bahan awal klarifikasi dengan SKPD yang bersangkutan selambat-lambatnya 3 hari kerja setelah pemeriksaan reguler berakhir. *Keenam*, Inspektur mengundang Kepala SKPD beserta jajarannya untuk mengikuti rapat klarifikasi temuan hasil pemeriksaan reguler. *Ketujuh*, kepala SKPD memberikan komentar atas temuan pemeriksaan selambat-lambatnya 2 hari setelah rapat klarifikasi. *Kedelapan*, hasil akhir klarifikasi yang telah disertai komentar kemudian dijadikan sebagai bahan pembuatan LHP (Laporan Hasil Pemeriksaan). LHP tersebut kemudian diajukan kepada Walikota Malang untuk mendapatkan pengesahan penekanan tindak lanjut temuan hasil pengawasan kepada Kepala SKPD selambat-lambatnya 4 hari kerja. *Kesembilan*, LHP kemudian dikirim kepada SKPD untuk memperoleh tindaklanjut hasil temuan pengawasan. SKPD berkewajiban mengirim tanggapan dengan bukti-bukti pendukung

tindaklanjut dimaksud 2 minggu semenjak LHP diterbitkan/dikirimkan.”

Sebagaimana Visi dan Misi Inspektorat Kota Malang yang merupakan parameter untuk melaksanakan program-program Inspektorat, dan salah satu fungsinya adalah pelaksanaan pengawasan dan penelitian kebenaran laporan/pengaduan tentang hambatan-hambatan, penyimpangan atau penyalahgunaan tupoksi Perangkat Daerah dan BUMD. Oleh karena itu sebagai SKPD yang mempunyai fungsi pengawasan dan pelayanan publik dibidang pengaduan, maka jenis-jenis pelayanan yang dapat ditangani adalah:

(1) Pemeriksaan Reguler/Berkala

a. Persyaratan Pelayanan

Ruang Lingkup Pemeriksaan Reguler adalah penyelenggaraan pemerintahan daerah yang meliputi:

1. Kebijakan Daerah
2. Kelembagaan
3. Pegawai Daerah
4. Keuangan Daerah
5. Barang Daerah

b. Spesifikasi *Output* Standar Pelayanan Publik yang akan diterima yang bersangkutan dalam pemeriksaan reguler.

Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) terhadap instansi yang bersangkutan dari Inspektorat Kota Malang kepada Walikota Malang, dimana terdapat penekanan bagi SKPD selaku obyek pemeriksaan untuk menindaklanjuti pokok-pokok hasil temuan.

- c. Prosedur Pelaksanaan Standar Pelayanan Publik dalam pemeriksaan reguler.

Mekanisme Pemeriksaan Reguler:

- 1) Pada setiap awal tahun anggaran, Inspektur menyusun rencana dan prosedur pengawasan pemeriksaan reguler sesuai obrik yang akan ditetapkan dalam Keputusan Walikota Malang tentang Program kerja Pengawasan Tahunan pada tahun berjalan.
- 2) Rencana pengawasan tahunan yang telah dibuat selanjutnya akan dikomunikasikan kepada Walikota Malang untuk mendapatkan persetujuan dan penetapan.
- 3) Inspektur akan membuat surat penugasan pada Inspektur Pembantu beserta tim pemeriksa untuk melakukan pemeriksaan reguler terhadap obyek pemeriksaan.
- 4) Inspektur Pembantu dan pemeriksa melakukan pemeriksaan SKPD dalam kurun waktu 10 hari kerja. SKPD berkewajiban membantu pelaksanaan pemeriksaan dalam hal penyediaan informasi, akses, dan bukti-bukti pendukung pelaksanaan tupoksi/kegiatannya.
- 5) Inspektur Pembantu merumuskan pokok-pokok temuan sebagai bahan awal klarifikasi dengan SKPD yang bersangkutan selambat-lambatnya 3 hari kerja setelah pemeriksaan reguler berakhir.
- 6) Inspektur mengundang Kepala SKPD beserta jajarannya untuk mengikuti rapat klarifikasi temuan hasil pemeriksaan reguler.

- 7) Kepala SKPD memberikan komentar atas temuan pemeriksaan selambat-lambatnya 2 hari setelah rapat klarifikasi.
- 8) Hasil akhir klarifikasi yang telah disertai komentar kemudian dijadikan sebagai bahan pembuatan LHP (Laporan Hasil Pemeriksaan). LHP tersebut kemudian diajukan kepada Walikota Malang untuk mendapatkan pengesahan penekanan tindak lanjut temuan hasil pengawasan kepada Kepala SKPD selambat-lambatnya 4 hari kerja.
- 9) LHP kemudian dikirim kepada SKPD terkait untuk memperoleh tindaklanjut hasil temuan pengawasan. SKPD berkewajiban mengirim tanggapan dengan bukti-bukti pendukung tindaklanjut dimaksud 2 minggu semenjak LHP diterbitkan/dikirimkan.

d. Jangka Waktu Proses Penyelesaian Pelayanan dalam pemeriksaan reguler selama  $\pm$  19 hari.

## (2) Pengaduan Masyarakat

### a. Persyaratan Pelayanan

Ruang lingkup pengaduan masyarakat dan media massa:

#### 1) Pengaduan Masyarakat:

- a. Surat pengaduan dari masyarakat dialamatkan kepada Walikota Malang.
- b. Identitas pengadu jelas ( nama pengadu, alamat).
- c. Materi yang diadukan jelas dan dapat dipertanggungjawabkan.

#### 2) Media Massa dan Internet (Situs Pemkot Malang).

Materinya jelas dan dapat dipertanggungjawabkan.

- b. Spesifikasi *Output* Standar Pelayanan Publik yang akan diterima yang bersangkutan dalam pengaduan masyarakat.

Tindak lanjut hasil pemeriksaan atas pengaduan masyarakat dituangkan dalam Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) yang disetujui oleh Walikota.

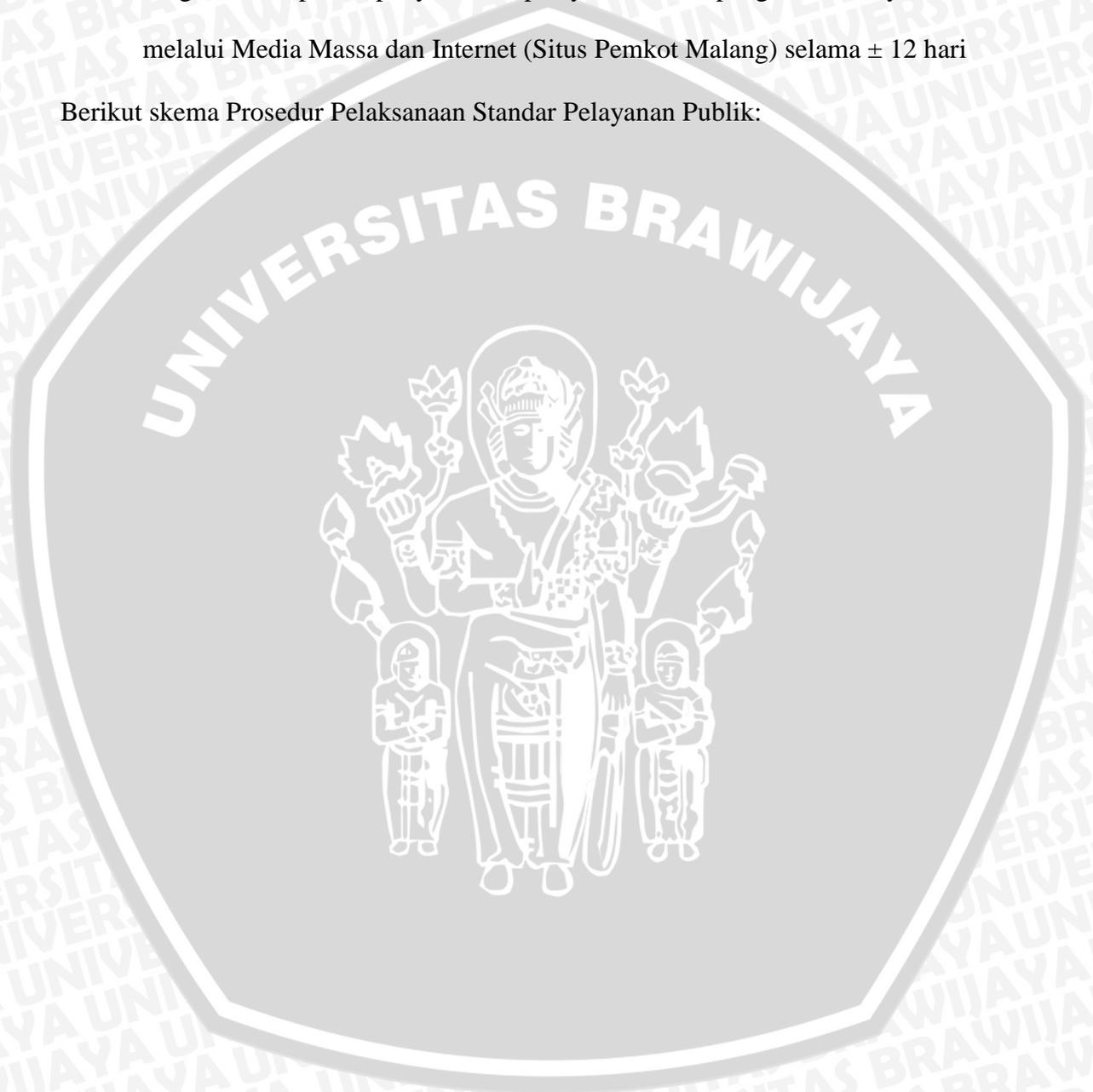
- c. Prosedur Pelaksanaan Standar Pelayanan Publik dalam pengaduan masyarakat.

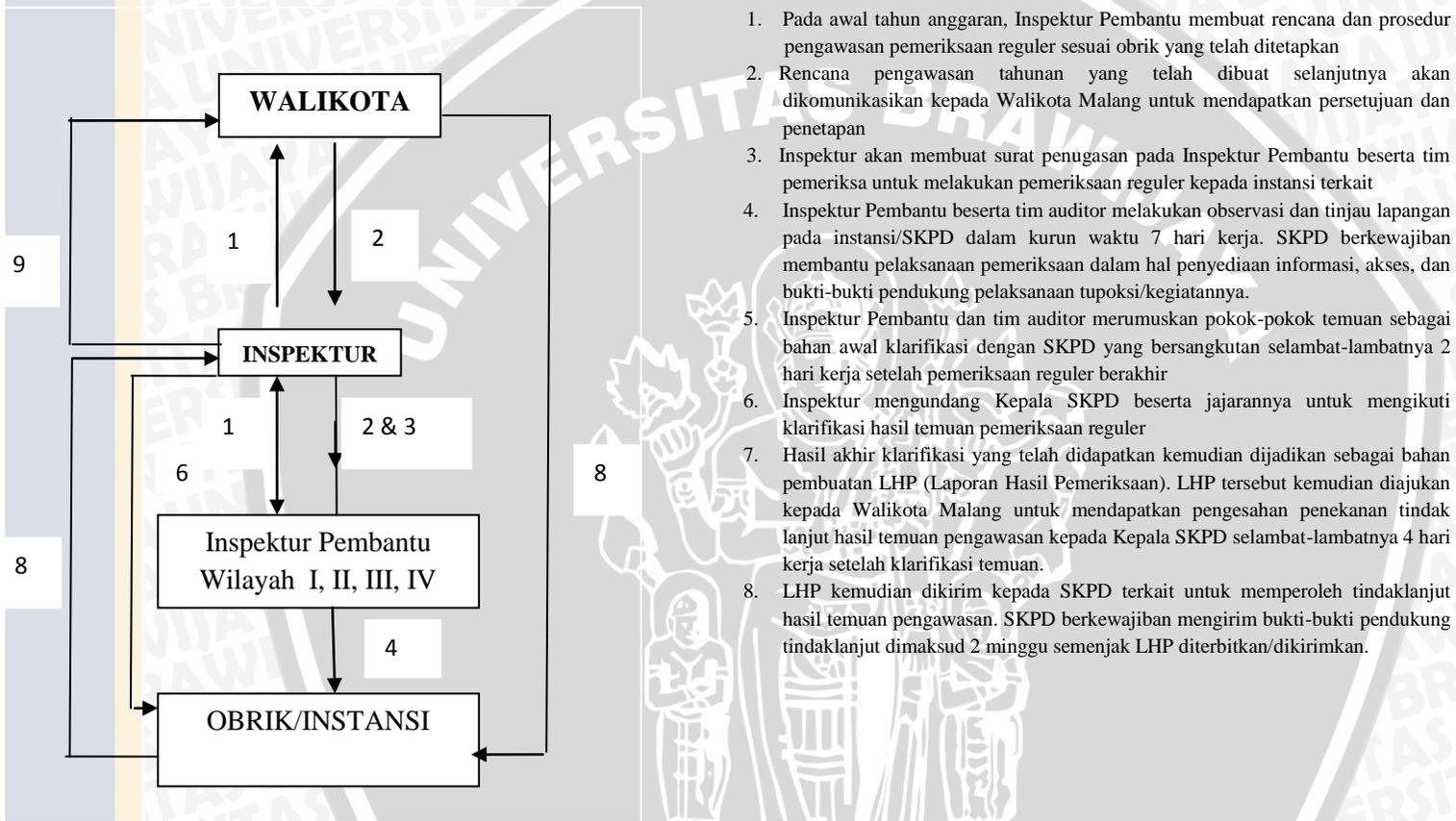
Mekanisme pengaduan masyarakat:

- 1) Surat dari pelapor (masyarakat/media massa/SKPD terkait/PNS yang bersangkutan) ditujukan kepada Walikota Malang dengan tembusan Inspektorat Kota Malang disertai bukti pendukung.
- 2) Inspektur memberikan disposisi kepada Inspektur Pembantu wilayah terkait untuk melakukan pemeriksaan sesuai disposisi Walikota melalui sekretariat.
- 3) Sekretaris meregister disposisi Inspektur dan menyampaikannya kepada Inspektur Pembantu wilayah terkait.
- 4) Inspektur Pembantu melaksanakan:
  - a. Pengumpulan Data
  - b. BAP
  - c. Penyusunan LHP khusus/kasus
- 5) Inspektur meneliti kevalidan data dan memberikan saran-saran dalam LHP selanjutnya dikirim ke Walikota untuk mendapatkan persetujuan.

- 6) Walikota membuat Surat pemberitahuan/ jawaban atas pengaduan yang berasal dari masyarakat / media massa
- d. Jangka waktu proses penyelesaian pelayanan dalam pengaduan masyarakat melalui Media Massa dan Internet (Situs Pemkot Malang) selama  $\pm$  12 hari

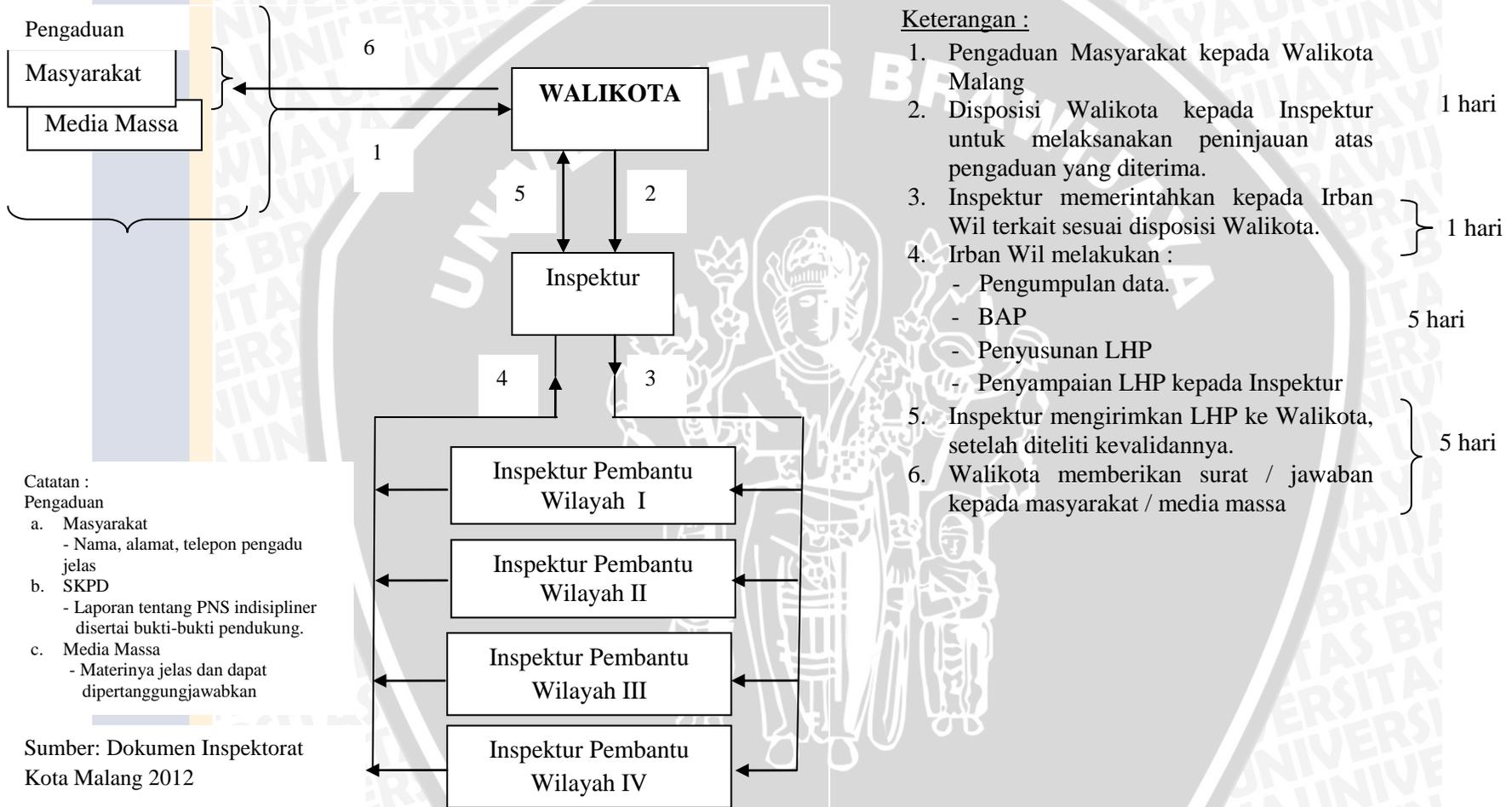
Berikut skema Prosedur Pelaksanaan Standar Pelayanan Publik:





Sumber: Dokumen Inspektorat Kota Malang 2012

**Gambar 10. Prosedur Pemeriksaan Reguler Inspektorat Kota Malang (± 17 Hari)**



**Gambar 11. Prosedur Pelayanan Publik Pada Inspektorat Kota Malang (± 12 Hari)**

## **2. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Reformasi Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Rangka Mewujudkan Transparansi dan Akuntabilitas pada Pemerintahan Kota Malang**

### **a. Faktor pendukung**

Reformasi pengelolaan keuangan daerah bertujuan untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas. Dalam sebuah reformasi, terdapat faktor-faktor yang mendukung dan menghambat agar reformasi tersebut dapat berjalan sukses atau tidak. Faktor-faktor inilah yang ada dalam reformasi pengelolaan keuangan daerah dalam rangka mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pada Pemerintah Kota Malang.

Terdapat hal-hal yang menurut peneliti dapat dikatakan mendukung reformasi pengelolaan keuangan daerah, yaitu:

1. Adanya peraturan atau dasar hukum yang jelas mengenai pengelolaan keuangan daerah.

Era reformasi menghendaki adanya dasar hukum yang jelas dalam pengelolaan keuangan daerah. Karena pengelolaan keuangan daerah adalah hal yang sangat sensitif, maka dari itu diperlukan dasar hukum yang kuat. Dalam pengelolaan keuangan daerah tidak hanya satu dasar hukum saja yang dipakai tetapi banyak pedoman yang harus diterapkan. Tujuannya adalah agar tercipta tata kelola pemerintahan yang baik yang transparan dan akuntabel. Sebagaimana telah diketahui berikut beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur masalah keuangan negara.

- 1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah;

- 2) Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah;
- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2005 tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah;
- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah;
- 5) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Hal ini seperti yang dijelaskan oleh Bapak Sugeng Suroto Kasubbid Perencanaan dan Penyusunan Anggaran tanggal 15 Mei 2013 di Kantor BPKAD

“Kalau dasar hukum tentang pengelolaan keuangan daerah itu banyak sekali, *mbak*. Ada UU No. 32/2004 tentang Pemerintah Daerah, UU No. 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, PP No. 58/2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, dan Permendagri No.13/2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Dan masih banyak dasar hukum lainnya yang lebih spesifik.”

Hal ini menunjukkan bahwa pengelolaan keuangan daerah memang sesuatu hal yang sangat serius dan hati-hati dalam pengelolaannya maka dari itu harus didukung dasar hukum yang jelas. Tidak hanya satu dasar hukum saja tetapi diperlukan banyak dasar hukum yang dalam pengelolaannya. Hal ini dimaksudkan agar tercipta tata kelola keuangan daerah yang efektif, efisien, dan terintegratif dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik.

2. Pembentukan lembaga baru yang mengelola tentang keuangan daerah.

Pengelolaan keuangan daerah di Kota Malang dahulu dikelola oleh bagian keuangan Pemerintah Kota Malang. Kemudian pada Desember 2012 dibentuklah

sebuah lembaga baru yang mengelola khusus keuangan daerah dan aset daerah. Tujuan dibentuknya lembaga baru ini adalah agar pengelolaan keuangan dan aset daerah Kota Malang lebih transparan dan akuntabel. Hal ini seperti yang disampaikan Bapak Sugeng Suroto Kasubbid Perencanaan dan Penyusunan Anggaran kepada peneliti pada tanggal 15 Mei 2013 di Kantor BPKAD

“BPKAD ini lembaga baru, *mbak*. Dulu pengelolaan keuangan daerah dikelola oleh bagian keuangan Pemkot Malang. Sesuai dengan misi BPKAD, pembentukan lembaga baru dalam pengelolaan keuangan daerah ini dimaksudkan untuk meningkatkan profesionalisme aparatur lembaga di bidang pengelolaan keuangan dan aset daerah, mengembangkan sistem manajemen pengelolaan keuangan daerah dalam rangka terciptanya akuntabilitas keuangan daerah, dan meningkatkan sistem dan penyelenggaraan tertib administrasi aset/barang daerah.”

Dari misi BPKAD Kota Malang tersebut di atas jelas mengindikasikan adanya perubahan yang lebih baik yakni mereformasi semua aspek dalam pengelolaan keuangan. Dari misi tersebut diharapkan pengelolaan keuangan daerah Kota Malang lebih transparan dan akuntabel. Serta diperlukan juga dukungan dari masyarakat agar misi tersebut dapat berjalan dengan efektif.

### 3. Adanya *Standart Operating Prosedure* (SOP).

*Standard Operating Procedure* disusun dalam rangka meningkatkan kinerja pengawasan pada Inspektorat Kota Malang. Dalam reformasi pengelolaan keuangan daerah, pemeriksaan dan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan daerah menjadi sangat penting karena hal ini bersangkutan dengan akuntabilitas publik. Reformasi pemeriksaan memberikan peran yang lebih besar kepada auditor untuk memeriksa lembaga pemerintahan. Dengan diberinya peran yang lebih besar tersebut, maka auditor dituntut untuk menjaga dan meningkatkan profesionalisme, kompetensi, dan independensi. Ini seperti yang disampaikan

Bapak Yudi Hartono staff subbagian umum kepada peneliti pada tanggal 17 Juni 2013 di Kantor Inspektorat

“Kita patut bangga *lho, mbak* karena memiliki SOP. Karena tidak setiap lembaga pemerintah memiliki SOP. SOP pada Inspektorat Kota Malang bertujuan untuk meningkatkan akuntabilitas kinerja pengawasan. Sehingga dengan adanya SOP ini dapat mengevaluasi kinerja Pemerintah Kota Malang dan mencari solusi jika ada hambatan.”

*Standard Operating Procedure* tidak saja bersifat internal tetapi juga eksternal, karena SOP selain digunakan untuk mengukur kinerja organisasi publik yang berkaitan dengan ketepatan program dan waktu, juga digunakan untuk menilai kinerja organisasi publik di mata masyarakat berupa responsivitas, tanggung jawab, dan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Tidak semua satuan unit kerja instansi pemerintah memiliki SOP, karena itu seharusnya setiap satuan unit kerja pelayanan publik instansi pemerintah memiliki standar operasional prosedur sebagai acuan dalam bertindak, agar akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dapat dievaluasi dan terukur.

4. Adanya keterlibatan masyarakat ikut dalam musyawarah perencanaan pembangunan.

Hal ini tertuang dalam Peraturan Walikota Nomor 29 Tahun 2008 tentang Mekanisme Tahunan Penyelenggaraan Pemerintahan Kota Malang pasal 8, yaitu:

- i. Pelaksanaan Musrenbang ditingkat kelurahan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Kelurahan yang diikuti oleh Ketua RT, Ketua RW, tokoh masyarakat dan delegasi Kecamatan (Januari).
- ii. Pelaksanaan Musrenbang di tingkat kecamatan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Kecamatan yang diikuti oleh individu ataupun kelompok yang merupakan delegasi Kelurahan dan wakil dari kelompok masyarakat yang merupakan delegasi Kecamatan serta SKPD terkait (Januari).

- iii. Lanjutan pelaksanaan Musrenbang di tingkat kecamatan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Kecamatan yang diikuti oleh delegasi Kelurahan, delegasi Kecamatan dan SKPD terkait (Februari).

Dengan adanya beberapa pernyataan yang terdapat dalam pasal 7 dan 8 mengenai keterlibatan masyarakat dalam musrenbang pada peraturan walikota tersebut mengindikasikan bahwa masyarakat faktor yang sangat penting pula dalam mendukung proses perencanaan pembangunan daerah. Karena dengan adanya keterlibatan masyarakat, pemerintah daerah dapat menampung aspirasi dari masyarakat dan dapat dijadikan pertimbangan dalam membuat kebijakan selanjutnya. Selain itu, keterlibatan masyarakat dalam proses pembangunan juga sebagai kontrol sosial terhadap segala bentuk kebijakan pemerintahan daerah.

#### **b Faktor penghambat**

1. Kurangnya kualitas sumber daya manusia.

Sumber daya manusia menjadi salah satu faktor yang sangat penting dalam reformasi pengelolaan keuangan daerah. Sumber daya manusia yang berkualitas akan mendukung keberhasilan reformasi pengelolaan keuangan daerah. Pada pemerintah Kota Malang khususnya pada BPKAD Kota Malang sumber daya manusia dapat dikatakan cukup memadai secara kuantitas tetapi untuk kualitas masih dianggap kurang.

Berdasarkan hasil wawancara peneliti dengan Bapak Tri Oky Kabid Perbendaharaan dan Akuntansi pada tanggal 10 Mei 2012 di Kantor BPKAD

“Kendala kami itu terletak pada sumber daya manusianya, *mbak*. Kami kekurangan pegawai yang mampu menyusun laporan keuangan dengan baik. Seringkali kami terlambat menyerahkan laporan keuangan kepada atasan.”

## 2. Kurangnya Sarana Pendukung

Sarana pendukung diperlukan untuk membantu terlaksananya tugas agar tugas tersebut dapat berjalan dengan baik. Kurangnya sarana pendukung tentu akan menghambat kinerja dan hasil pelayanan. Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Yudi Hartono selaku staff subbagian umum kepada peneliti pada tanggal 17 Juni 2013 di Kantor Inspektorat

“Kendala yang kami hadapi dalam melaksanakan tugas adalah kurangnya sarana transportasi bagi pemeriksa. Karena pada dinas kami hanya memiliki 2 (dua) mobil dan 5 (lima) sepeda motor sementara petugas pemeriksa ada 16 (enambelas) orang yang dibagi dalam 4 (empat) wilayah Kerja Pembinaan dan Pengawasan Inspektur Pembantu Wilayah dan dalam setiap wilayah kerja ada 11 sampai 12 dinas yang harus kami kunjungi untuk melakukan pemeriksaan”.

Dari kendala-kendala tersebut, Inspektorat Kota Malang tidak hanya tinggal diam. Agar pelayanan pada Inspektorat Kota Malang dapat berjalan lancar maka Inspektorat berupaya agar pemenuhan sarana transportasi dapat dipenuhi dengan mengajukan kepada Walikota. Hal ini seperti yang disampaikan Ibu Ninik selaku Kassubag Umum kepada peneliti pada tanggal 17 Juni 2013 di Kantor Inspektorat

”Upaya yang kami lakukan adalah berusaha melakukan pemeriksaan secara maksimal dengan sarana yang ada dan mengupayakan pemenuhan sarana transportasi dalam APBD. Jika sarana transportasi tersebut terpenuhi tentu kami juga akan lebih meningkatkan kinerja kami agar menghasilkan pelayanan yang maksimal”.

Adannya kendala dari kurangnya sarana pendukung memang dapat menghambat kinerja pegawai yang berakibat tidak maksimalnya hasil kinerja. Agar suatu tugas dapat berjalan lancar dan maksimal perlu ada keseimbangan antara SKPD dan sarana pendukungnya. Maka dari itu upaya jalan keluar agar

tercipta keseimbangan tersebut Inspektorat Kota Malang mengupayakan terpenuhinya sarana pendukung tersebut. Dengan terpenuhinya sarana pendukung tentunya akan lebih meningkatkan kinerja demi pelayanan yang maksimal.

### **C. Analisis Data Penelitian**

#### **1. Reformasi Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Rangka Mewujudkan Transparansi dan Akuntabilitas Pada Pemerintahan Kota Malang**

##### **a. Reformasi Penganggaran**

Reformasi penganggaran di Indonesia ditandai dengan dikeluarkannya paket undang-undang otonomi daerah, yaitu Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Selanjutnya, reformasi penganggaran benar-benar menemukan formatnya dengan terbitnya PP No. 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah (kini telah diganti dengan PP No. 58 Tahun 2005). Kemudian disusul dengan Kepmendagri No.29 Tahun 2002 (yang telah mengalami revisi pada tahun 2005 dan diganti dengan Permendagri No. 13 Tahun 2006) tentang Pedoman, Pengurusan, Pertanggungjawaban, dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Penyusunan Perhitungan PDB. Selanjutnya Permendagri No. 13 Tahun 2006 disempurnakan lagi melalui Permendagri No. 59 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

**(1) Penyusunan anggaran berbasis kinerja (*performance budget*).**

Dengan dilaksanakannya otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah maka dilaksanakan pula perubahan dalam pengelolaan keuangan daerah. Perubahan tersebut antara lain melalui *budgeting reform* (reformasi anggaran). Salah satu aspek utama *budgeting reform*, sebagaimana diamanatkan Undang-Undang No. 17 Tahun 2004 tentang Keuangan Negara adalah perubahan dari *traditional budget* (anggaran tradisional) ke *performance budget* (anggaran berbasis kinerja). Perubahan struktur anggaran tersebut dimaksudkan untuk menciptakan transparansi dan meningkatkan akuntabilitas publik. Dengan struktur anggaran yang baru, akan tampak secara jelas besarnya surplus dan defisit anggaran serta strategi pembiayaan apabila terjadi defisit fiskal.

Pendekatan penganggaran yang diberlakukan Pemerintah Kota Malang adalah dengan menerapkan anggaran kinerja, hal ini telah disebutkan dalam Peraturan Daerah Kota Malang No.3 Tahun 2004 tentang Pokok-pokok Pengelolaan Keuangan Daerah pasal 6 bahwa APBD Kota Malang disusun dengan pendekatan anggaran kinerja. Struktur anggaran baru tersebut yakni pendekatan kinerja memungkinkan pemerintah Kota Malang untuk membentuk dana cadangan. Dengan demikian, anggaran tidak harus dihabiskan selama tahun anggaran bersangkutan, namun dapat ditransfer ke dalam dana cadangan. Sebagaimana pendapat Mardiasmo bahwa reformasi anggaran tidak hanya pada aspek perubahan struktur APBD, namun juga diikuti dengan perubahan proses

penyusunan anggaran dan APBD dalam era otonomi daerah disusun dengan pendekatan kinerja (Mardiasmo, 2004:28).

Dalam sistem penganggaran berbasis kinerja, rencana kerja dan anggaran pemerintah akan dituangkan dalam peraturan pemerintah (PP). Pada dasarnya, peraturan pemerintah ini memuat proses penyusunan penganggaran berdasarkan kinerja. Peraturan ini memerhatikan keterkaitan antara rencana kerja yang disusun dengan anggaran yang dibutuhkan untuk melakukan rencana kerja tersebut mempertegas keterkaitan antara kebijakan, perencanaan, penganggaran, dan pelaksanaannya, memperlihatkan keterkaitan antara perencanaan strategis (5 tahunan) dengan perencanaan operasional (1 tahunan), serta memperlihatkan keterkaitan antara hasil, keluaran, dan indikator atas kinerja.

Penyusunan APBD dengan pendekatan tradisional dimana digunakan sebelum adanya reformasi dan pendekatan kinerja yang diterapkan setelah adanya reformasi pengelolaan keuangan daerah memiliki beberapa perbedaan-perbedaan yang sangat jelas. Seperti yang terungkap dari hasil wawancara dengan informan bahwa perbedaan mendasar dalam penyusunan APBD sebelum reformasi yaitu masih menggunakan anggaran rutin dan pembangunan. Sedangkan dalam penyusunan APBD setelah adanya reformasi yakni dengan diterapkannya pendekatan kinerja, struktur APBD terdiri dari pendapatan, belanja, dan pembiayaan.

Sementara itu, dalam penyusunan APBD Kota Malang terdapat perbedaan antara pendekatan tradisional dan pendekatan kinerja. Jika pada pendekatan tradisional penyusunan APBD cenderung sentralistis, *incremental*, dan hanya

menekankan pada input saja. Sedangkan penyusunan APBD dengan pendekatan kinerja bersifat desentralisasi, berorientasi pada *input*, *output* (apa yang dihasilkan), dan *outcome* (apa yang diperoleh), perencanaan jangka panjang, dan *bottom-up budgeting*. Anggaran berbasis kinerja yang efektif akan mengidentifikasi keterkaitan antara nilai uang dan hasil, serta dapat menjelaskan bagaimana keterkaitan tersebut dapat terjadi yang merupakan kunci pengelolaan program secara efektif. Jika terjadi perbedaan antara rencana dan realisasinya maka dapat dilakukan evaluasi sumber-sumber *input* dan bagaimana keterkaitannya dengan *output/outcome* untuk menentukan efektivitas dan efisiensi pelaksanaan program. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Nugroho bahwa pendekatan kinerja disusun untuk mengatasi berbagai kelemahan yang terdapat dalam anggaran tradisional, khususnya kelemahan yang disebabkan oleh tidak adanya tolok ukur yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja dalam pencapaian tujuan dan sasaran pelayanan publik (Hanafi dan Nugroho, 2009:129).

Dalam perspektif pemerintahan daerah sebagaimana diamanahkan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004, keikutsertaan masyarakat dalam pembangunan, salah satunya dapat dilihat dalam dimensi sejauhmana peran masyarakat dalam mengakses dan melakukan kontrol sosial terhadap segala bentuk kebijakan pemerintahan daerah. Proses penyusunan APBD Kota Malang dimulai dari tahap penyusunan RAPBD yang merupakan bagian dari proses perencanaan pembangunan daerah. Dalam perencanaan pembangunan tersebut diawali dengan pelaksanaan Musrenbang ditingkat kelurahan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Kelurahan yang diikuti oleh Ketua RT, Ketua RW, tokoh masyarakat

dan delegasi Kecamatan pada bulan Januari dan musrenbang berlanjut hingga bulan Februari sebagaimana tercantum pada Peraturan Walikota Malang No. 29 Tahun 2008 tentang Mekanisme Tahunan Penyelenggaraan Pemerintah. Dalam perencanaan pendekatan *bottom-up* mengindikasikan adanya partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan sebagaimana tercantum dalam UU No. 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan perda.

Menurut Permendagri No. 26 Tahun 2006, partisipasi masyarakat mengandung makna bahwa pengambilan keputusan dalam proses penyusunan dan penetapan APBD sedapat mungkin melibatkan partisipasi masyarakat sehingga masyarakat mengetahui akan hak dan kewajibannya dalam pelaksanaan APBD. Dalam anggaran kinerja disediakan ruang bagi publik untuk berpartisipasi dalam menentukan apa yang diinginkan atau dipilih oleh masyarakat.

Keikutsertaan masyarakat pada perencanaan pembangunan dalam rangka persiapan penyusunan APBD Kota Malang merupakan salah satu bentuk transparansi dan kontrol sosial terhadap Pemerintah Kota Malang. Sebagaimana pendapat Tahir kontrol sosial masyarakat terhadap kebijakan pemerintahan daerah dimaksudkan sebagai bentuk partisipasi aktif masyarakat dalam mengawasi langsung maupun tidak langsung proses penyelenggaraan dan tata pemerintahan daerah yang transparan. (Tahir, 2011:178). Paradigma baru perencanaan APBD menuntut adanya transparansi dan akuntabilitas publik. Berkaitan dengan hal tersebut, maka Pemerintah Kota Malang mempunyai posisi, tugas, dan fungsi penting dalam perencanaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah

mengingat peran dan kewenangan yang besar dalam mengelola dana publik sehingga dituntut untuk dapat mempertanggungjawabkan tugas yang telah diembannya kepada publik.

## **b. Reformasi Akuntansi**

### **(1) Penggunaan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) sebagai pedoman penyusunan keuangan daerah.**

Reformasi pengelolaan keuangan negara baik pada pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dalam lingkup reformasi akuntansi ditandai dengan diterbitkannya Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Kemudian ditetapkan Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Pada undang-undang tersebut disebutkan bahwa akuntansi keuangan diselenggarakan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan. Setelah Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tersebut ditetapkan selanjutnya ditetapkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pada pasal 184 ayat (1) dan (2) menyatakan bahwa laporan keuangan pemerintah disusun dan disajikan sesuai dengan SAP yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah, dan dilanjutkan dengan ditetapkan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, pada pasal 81 mengatur laporan keuangan pemerintah daerah disusun dan disajikan sesuai dengan SAP. Selanjutnya pada tanggal 13 Juni 2005 Pemerintah menerbitkan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) melalui Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2005. Pada SAP tersebut menyatakan bahwa laporan keuangan pokok

terdiri dari: (a) Laporan realisasi anggaran; (b) Neraca; (c) Laporan arus kas; dan (d) Catatan atas laporan keuangan.

Penerapan SAP pada penyusunan laporan akuntansi telah diberlakukan pada Pemerintah Kota Malang. Hal ini terbukti dalam wawancara dengan informan yang mengatakan bahwa dalam penyusunan laporan APBD Pemerintah Kota Malang telah menggunakan SAP. Konsep SAP Pemerintah Kota Malang mengacu pada Peraturan Daerah Kota Malang No.3 Tahun 2004 tentang Pokok-pokok Pengelolaan Keuangan Daerah pasal 51. Penggunaan SAP dalam akuntansi pemerintah daerah diharapkan penyusunan laporan keuangan daerah lebih auditabel, akuntabel, dan dapat dipahami publik sebagaimana pendapat Suhadak dan Nugroho bahwa keuntungan sistem *double entry* pada SAP yaitu menghasilkan laporan keuangan yang mudah diaudit dan penelusuran antara bukti, catatan, dan keberadaan kekayaan, utang, dan ekuitas dana (Suhadak dan Nugroho, 2007:35) karena peran utama akuntansi sektor publik adalah memberikan informasi akuntansi yang relevan, handal, dan dapat dipercaya kepada pihak-pihak yang membutuhkan informasi tersebut untuk pengambilan keputusan.

Informasi akuntansi diperlukan Pemerintah Kota Malang untuk melakukan perencanaan keuangan, menghitung program, dan penganggaran. Anggaran publik merupakan alat perencanaan sekaligus alat pengendalian pemerintah. Anggaran sebagai alat perencanaan mengindikasikan target yang harus dicapai oleh pemerintah, sedangkan anggaran sebagai alat pengendalian mengindikasikan alokasi sumber dana publik yang disetujui legislatif untuk dibelanjakan. Proses penganggaran sektor publik melibatkan partisipasi banyak pihak, sehingga

informasi (finansial) sangat diperlukan agar masyarakat umum dapat mengevaluasi anggaran yang diajukan pemerintah.

Terdapat beberapa perbedaan penyusunan laporan APBD Pemerintah Kota Malang sebelum dan sesudah reformasi. Sebelum adanya reformasi laporan realisasi masih berbentuk "*T account*", belum ada susunan kode rekening akuntansi, dan sistem pencatatan masih menggunakan *single entry*. Sedangkan setelah adanya reformasi laporan realisasi berbentuk "*I account*", susunan kode rekening sudah ada, dan sudah menggunakan sistem *double entry*. Perbedaan tersebut dapat dilihat pada tabel 2 dan 3.

Sebelum era reformasi keuangan daerah, pengertian pencatatan dalam akuntansi keuangan daerah adalah pembukuan. Padahal menurut akuntansi pengertian tersebut tidaklah tepat. Hal ini disebabkan akuntansi menggunakan sistem pencatatan. Pembukuan biasanya menggunakan format anggaran "*T account*", tidak memiliki kode rekening akuntansi, dan hanya menggunakan sistem pencatatan *single entry*. Dalam sistem ini pencatatan transaksi ekonomi dilakukan dengan mencatat satu kali. Transaksi yang berakibat bertambahnya kas akan dicatat pada sisi penerimaan dan transaksi yang berakibat berkurangnya kas akan dicatat pada sisi pengeluaran. Sistem pencatatan *single entry* memiliki beberapa kelebihan, yaitu sederhana dan mudah dipahami. Akan tetapi memiliki kelemahan, antara lain kurang bagus untuk pelaporan (kurang memudahkan penyusunan laporan) dan sulit untuk menemukan kesalahan pembukuan yang terjadi.

Setelah adanya reformasi akuntansi, pencatatan dikenal dengan istilah menjurnal yang mengacu pada SAP. Dalam SAP menganjurkan pencatatan dikelola dengan sistem pencatatan *double entry*. Sistem pencatatan *double entry* memuat sisi debit dan kredit. Setiap pencatatan harus menjaga keseimbangan persamaan dasar akuntansi. Persamaan dasar akuntansi tersebut berbentuk sebagai berikut:  $AKTIVA + BELANJA = UTANG + EKUITAS DANA + PENDAPATAN$ . Suatu transaksi yang berakibat bertambahnya aktiva akan dicatat pada sisi debit sedangkan yang berakibat berkurangnya aktiva dicatat pada sisi kredit. Hal yang sama dilakukan untuk belanja. Hal sebaliknya dilakukan untuk utang, ekuitas dana, dan pendapatan. Apabila suatu transaksi mengakibatkan bertambahnya utang, maka pencatatan dilakukan pada sisi kredit, jika mengakibatkan berkurangnya utang, pencatatan dilakukan pada sisi debit. Hal serupa dilakukan untuk ekuitas dana dan pendapatan.

Dengan menggunakan SAP sebagai pedoman penyusunan anggaran pada Pemerintah Kota Malang diharapkan dapat menyajikan laporan keuangan yang rinci, transparan, dan mudah dipahami oleh semua kalangan tidak hanya oleh pemerintah tetapi juga masyarakat. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Suhadak dan Nugroho bahwa penggunaan sistem *double entry* memiliki keuntungan yakni pengukuran kinerja dapat dilakukan secara lebih komprehensif (Suhadak dan Nugroho, 2007:35). Sehingga dengan penyajian laporan yang rinci, transparan, dan mudah dipahami akan menciptakan transparansi publik.



### c. Reformasi Pemeriksaan

#### (1) Menetapkan standar kinerja (*performance indicator*).

Indikator kinerja menggambarkan tingkat pencapaian suatu kegiatan yang telah ditetapkan. Yuwono berpendapat bahwa penerapan indikator kinerja hendaknya berprinsip pada relevansi, komunikatif, konsisten, dapat dibandingkan, dan andal (Suhadak dan Nugroho, 2007:113). *Standar Operating Procedure* (SOP) yang tertuang dalam Keputusan Inspektur Kota Malang Nomor 188/10/35.73.401/2012 yang menjadi acuan Inspektorat Kota Malang untuk melaksanakan tugas pekerjaan sesuai dengan fungsi dan alat penilaian kinerja instansi pemerintah berdasarkan indikator teknis, administratif dan prosedural sesuai dengan tata kerja, prosedur kerja dan sistem kerja pada unit kerja yang bersangkutan. SOP tidak saja bersifat internal tetapi juga eksternal, karena SOP selain digunakan untuk mengukur kinerja organisasi publik yang berkaitan dengan ketepatan program dan waktu, juga digunakan untuk menilai kinerja organisasi publik di mata masyarakat berupa responsivitas, responsibilitas, dan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. SOP merupakan alat untuk meningkatkan kinerja penyelenggaraan Pemerintahan Kota Malang secara efektif dan efisien.

Dalam era seperti sekarang ini, akuntabilitas kinerja sangat dituntut untuk dilakukan. Tuntutan dilakukannya akuntabilitas publik dikarenakan masyarakat menghendaki pemerintah sebagai pengemban amanat masyarakat bertanggung jawab atas kinerja yang telah dilakukannya. Selain itu pemerintah daerah tidak hanya sekedar dituntut melakukan *vertical reporting* yaitu pelaporan kepada pemerintah pusat, akan tetapi juga dilakukannya *horizontal reporting*, yaitu

pelaporan kinerja pemerintah daerah kepada DPRD dan masyarakat sebagai bentuk *horizontal accountability*. Hal tersebut karena pemerintah berkewajiban untuk mengelola dana masyarakat dalam rangka menjalankan pemerintahannya.

Sebagai wujud akuntabilitas publik, Pemerintah Kota Malang telah menerbitkan peraturan yaitu Peraturan Walikota Malang No. 29 Tahun 2008 tentang Mekanisme Tahunan Penyelenggaraan Pemerintah Kota Malang. Dalam peraturan tersebut memuat tentang mekanisme tahunan pertanggung jawaban Pemerintah Kota Malang. Untuk mewujudkan akuntabilitas publik Pemerintah Kota Malang tidak hanya melakukan *vertical reporting* tetapi juga *horizontal reporting*. Hal ini terlihat dalam mekanisme tahunan Kota Malang melalui Peraturan Walikota Malang No. 29 Tahun 2008, yaitu pada bulan Maret dilakukan penyampaian LPPD (Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah) *TA-Akhir* kepada Pemerintah melalui Gubernur, LKPJ (Laporan Keterangan Pertanggung Jawaban) kepada DPRD serta ILPPD (Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah) kepada masyarakat melalui media cetak.

## **(2) Menetapkan standar pelayanan publik.**

Pelaksanaan urusan wajib oleh pemerintah daerah harus memenuhi kebutuhan dasar masyarakatnya, untuk itulah pemerintah pusat sebagai fasilitator penyelenggara otonomi daerah menetapkan suatu standar pelayanan (Undang-undang No. 32 Tahun 2004 pasal 11) yang harus dilaksanakan oleh setiap pemerintah daerah, yaitu SPM (standar pelayanan minimal) agar pelayanan yang diberikan kepada masyarakat terjamin jumlah, kualitas minimalnya, serta tepat guna. Dengan adanya SPM akan terjadi pemerataan pelayanan publik dan

terhindar dari kesenjangan pelayanan antar daerah (Suhadak dan Nugroho, 2007:113).

Dalam hal ini aparatur pemerintah Kota Malang perlu meningkatkan profesionalitas dalam melaksanakan tugas pokok, fungsi dan kewenangannya masing-masing yang dalam pelaksanaannya berparameter pada perencanaan strategik masing-masing Satuan Kerja Perangkat Daerah. Pelayanan prima yang langsung menyentuh kepada masyarakat dapat dilakukan untuk lebih mendekatkan dengan yang dilayani (rakyat). Aparatur pemerintah yang melayani akan lebih mudah dalam mengenali apa yang menjadi masalah, keluhan, kepentingan dan aspirasi masyarakat yang dilayani sehingga kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tepat, cepat dan dapat dipertanggungjawabkan. Hal ini berarti pemerintah akan dapat memberikan layanan publik dengan baik sehingga kinerja pemerintah dapat ditingkatkan, karena prinsip pelayanan publik adalah berupa pelayanan yang dekat, cepat dan tepat.

Dengan semakin berkembangnya pola pikir masyarakat, maka masyarakat akan lebih banyak menuntut mendapatkan pelayanan yang baik sebagai hak masyarakat terhadap aparatur pemerintah secara transparan. Begitu pula dalam penyelenggaraan pemerintahan pada Pemerintah Kota Malang dituntut adanya keterbukaan demi terciptanya pemerintahan yang transparan sehingga dapat diketahui dan diawasi oleh masyarakat khususnya dalam bidang pengelolaan keuangan daerah.

Berdasarkan pengamatan peneliti pada Inspektorat Kota Malang, Pemerintah Kota Malang telah menerapkan mekanisme keterbukaan

(transparansi). Seperti keterbukaan terhadap program dan kegiatan sesuai dengan visi dan misi Renstra. Transparansi juga dibuktikan dengan diunggahnya informasi-informasi/data-data dalam *website* Pemerintah Kota Malang, seperti mengenai ringkasan laporan perhitungan APBD. Untuk informasi/laporan dengan kode "x" memang tidak diperlihatkan kepada publik karena bersifat rahasia. Namun transparansi pada Pemerintah Kota Malang belum sepenuhnya optimal. Hal itu dibuktikan bahwa tidak semua informasi dapat diketahui publik hanya data-data tertentu saja. Dalam *website* Pemerintah Kota Malang data-data yang diunggah tidak sepenuhnya lengkap dan berkala. Hal ini menimbulkan ambiguitas pendapat publik. Data-data tersebut tidak diunggah dikarenakan memang bersifat sangat rahasia atau memang kinerja pegawai yang lamban dalam memberikan informasi kepada publik melalui media.

Prinsip *transparency* berarti juga terbukanya kesempatan bagi masyarakat untuk mengajukan tanggapan, usul maupun kritik terhadap berbagai kebijakan pemerintah. Pemerintah Kota Malang pun telah menerapkannya. Hal ini dibuktikan dalam Keputusan Inspektorat Tahun 2011 tentang Standar Pelayanan Publik Inspektorat Kota Malang yang berisi tentang prosedur pelayanan publik. Dengan adanya pengaduan masyarakat, maka pemerintah dapat lebih meningkatkan pelayanan publik dan transparansi publik terhadap semua kebijakan pemerintah khususnya pengelolaan keuangan daerah. Transparansi pengelolaan keuangan daerah pada akhirnya akan menciptakan *horizotal accountability* antara pemerintah daerah dengan masyarakatnya sehingga tercipta pemerintahan yang

bersih, efektif, efisien, akuntabel, dan responsif terhadap aspirasi dan kepentingan masyarakat.

## **2. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Reformasi Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Rangka Mewujudkan Transparansi dan Akuntabilitas pada Pemerintahan Kota Malang**

### **b. Faktor pendukung**

1. Adanya peraturan atau dasar hukum yang jelas mengenai pengelolaan keuangan daerah.

Dengan digulirkannya otonomi daerah di era reformasi dikeluarkanlah beberapa peraturan pemerintah yang mengatur pengelolaan keuangan daerah. Karena anggaran negara maupun daerah masih menyimpan kerawanan dalam pengelolaan sehingga mendorong timbulnya kebocoran atau korupsi. Salah satu upaya yang dilakukan dalam perbaikan pengelolaan anggaran negara/daerah adalah melalui produk legislasi dengan melahirkan tiga paket undang-undang keuangan negara dan dua paket peraturan pemerintah tentang pengelolaan keuangan daerah, yang terdiri atas

- a. UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- b. UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
- c. UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.
- d. PP No. 53 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Penyusunan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

- e. Permendagri No. 13 Tahun 2005 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Kehadiran beberapa paket peraturan perundangan di bidang keuangan negara/daerah tersebut diharapkan dapat menjadi kerangka hukum yang kukuh dalam upaya mendorong tata kelola pemerintahan menuju pemerintahan yang baik serta membentuk tata kelola pemerintahan yang bersih, khususnya dalam pengelolaan keuangan negara. Beberapa dasar hukum mengenai pengelolaan keuangan khususnya keuangan daerah dimaksudkan dalam rangka memperbaiki pengelolaan keuangan daerah terutama pada Pemerintah Daerah Kota Malang.

2. Pembentukan lembaga baru yang mengelola tentang keuangan daerah.

Organisasi/lembaga adalah gabungan dari pekerjaan, sistem, dan orang-orang didalamnya. Jika ketiga unsur tersebut saling mendukung tentunya suatu organisasi menjadi lebih optimal keberadaannya. Henry L. Sisk mengatakan bahwa organisasi sebagai suatu proses pembentukan atau penyusunan bagian-bagian sehingga menjadi keseluruhan (Fathoni, 2006:26). Menurutnya ada tiga unsur yang disusun dalam proses organisasi ini, yaitu pekerjaan, orang-orang, dan sistemnya. Jadi, dapat dikatakan bahwa faktor lingkungan dapat mempengaruhi organisasi lalu berinteraksi dengan faktor organisasi sehingga perlu menyesuaikan dirinya dengan perubahan-perubahan yang terjadi demi untuk mempertahankan kelanjutan hidupnya.

Begitupun adanya lembaga baru dalam hal keuangan daerah pada Pemerintah Kota Malang. Pembentukan lembaga baru dalam hal ini tentu sangat baik dilakukan karena dalam hal ini bertujuan untuk lebih meningkatkan

akuntabilitas dalam bidang keuangan daerah. Dengan pembentukan lembaga baru diharapkan ada interaksi dan kesinambungan antara visi, misi yang diemban dengan orang-orang didalamnya. Dengan begitu, kinerja pegawai dapat lebih berkembang dan akhirnya akan terciptanya akuntabilitas dan transparansi publik.

### 3. Adanya *Standart Operating Procedure* (SOP).

*Standard Operating Procedure* adalah pedoman atau acuan untuk melaksanakan tugas pekerjaan sesuai dengan fungsi dan alat penilaian kinerja instansi pemerintah berdasarkan indikator indikator teknis, administratif dan prosedural sesuai dengan tata kerja, prosedur kerja dan sistem kerja pada unit kerja yang bersangkutan. Tujuan SOP adalah menciptakan komitmen mengenai apa yang dikerjakan oleh satuan unit kerja instansi pemerintahan untuk mewujudkan *good governance*.

*Standard Operating Procedure* pada Inspektorat Kota Malang tidak saja bersifat internal tetapi juga eksternal, karena SOP selain dapat digunakan untuk mengukur kinerja organisasi publik, juga dapat digunakan untuk menilai kinerja organisasi publik di mata masyarakat berupa responsivitas, responsibilitas, dan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Dengan demikian SOP merupakan pedoman atau acuan untuk menilai pelaksanaan kinerja instansi pemerintah berdasarkan indikator-indikator teknis, administratif dan prosedural sesuai dengan tata hubungan kerja dalam organisasi yang bersangkutan.

Dilihat dari fungsinya, SOP berfungsi membentuk sistem kerja dan aliran kerja yang teratur, sistematis, dan dapat dipertanggungjawabkan;

menggambarkan bagaimana tujuan pekerjaan dilaksanakan sesuai dengan kebijakan dan peraturan yang berlaku, menjelaskan bagaimana proses pelaksanaan kegiatan berlangsung; sebagai sarana tata urutan dari pelaksanaan dan pengadministrasian pekerjaan harian sebagaimana metode yang ditetapkan; menjamin konsistensi dan proses kerja yang sistematis; dan menetapkan hubungan timbal balik antar Satuan Kerja.

Secara umum, SOP merupakan gambaran langkah-langkah kerja (sistem, mekanisme dan tata kerja internal) yang diperlukan dalam pelaksanaan suatu tugas untuk mencapai tujuan dalam Pemerintah Kota Malang. SOP sebagai suatu dokumen/instrumen memuat tentang proses dan prosedur suatu kegiatan yang bersifat efektif dan efisien berdasarkan suatu standar yang sudah baku. Pengembangan instrumen manajemen tersebut dimaksudkan untuk memastikan bahwa proses pelayanan di seluruh unit kerja pemerintahan dapat terkendali dan dapat berjalan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Tahap penting dalam penyusunan *Standard Operating Procedure* adalah melakukan analisis sistem dan prosedur kerja, analisis tugas, dan melakukan analisis prosedur kerja.

4. Adanya keterlibatan masyarakat ikut dalam musyawarah perencanaan pembangunan.

Dalam UU No. 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan perda. Telah diketahui bersama bahwa perencanaan

anggaran akhirnya akan ditetapkan sebagai perda. Oleh karena itu, masyarakat juga dituntut berperan dalam penyiapan dan pembahasan rancangan perda APBD.

Najih berpendapat bahwa dengan terjadinya pradigma sesuai dengan amanat UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 33 Tahun 2004 dalam proses penyusunan APBD di era reformasi menuntut adanya partisipasi masyarakat dan transparansi anggaran dalam keseluruhan siklus anggaran sehingga akan memperkuat pengawasan dalam proses penyusunan dan pelaksanaan anggaran (Suhadak dan Nugroho, 2007:37).

Perencanaan pembangunan Pemerintah Kota Malang diawali dengan pelaksanaan Musrenbang ditingkat kelurahan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Kelurahan yang diikuti oleh Ketua RT, Ketua RW, tokoh masyarakat dan delegasi kecamatan. Hal ini menunjukkan adanya keterlibatan masyarakat Kota Malang dalam perencanaan APBD Kota Malang. Puspitosari mengatakan bahwa salah satu partisipasi rakyat dalam menentukan kebijakan adalah penyusunan anggaran publik. Rakyat harus terlibat karena anggaran tersebut berasal dari uang rakyat. Anggaran publik sebelum dijalankan harus mendapat persetujuan dari lembaga perwakilan rakyat. Dengan demikian, fungsi anggaran publik adalah pengawasan rakyat terhadap kebijakan publik yang dipilih oleh pemerintah (Suhadak dan Nugroho, 2007:39).

Menurut pengamatan peneliti, keterlibatan masyarakat dalam perencanaan pembangunan pada Pemerintah Kota Malang memang baik tetapi masyarakat yang dilibatkan juga harus memiliki kompetensi dalam memberikan masukan atau

arahan yang rasional. Sehingga nantinya APBD yang terealisasi benar-benar untuk kepentingan publik dan bukan kepentingan politik.

## **b. Faktor penghambat**

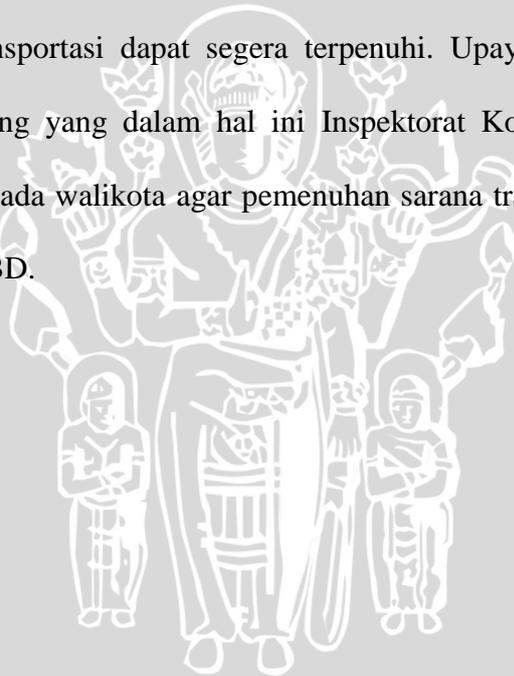
### **1. Kurangnya kualitas sumber daya manusia.**

Dalam hal ini SDM berkaitan erat dengan komitmen yang dimiliki dan karakter yang melekat. Tidak dapat dipungkiri bahwa manusia menjadi aktor utama dalam setiap kegiatan yang dilakukan, oleh karenanya komitmen ataupun karakter dari masing-masing individu yang terlibat dalam peningkatan kapasitas kinerja akan sangat berpengaruh. Ketidakstabilian emosi, sikap egoistis, dan sifat-sifat negatif lainnya dapat menjadi kendala bagi peningkatan kapasitas kinerja tersebut, jika suatu keputusan tidak didasari kesepakatan bersama atau karakter individu tersebut yang kurang baik, maka akan timbul kesenjangan yang pada akhirnya usaha yang dilakukan dalam rangka revitalisasi, tidak dapat terwujud karena SDM itu sendiri.

Dalam proses administrasi sangat dipengaruhi oleh manajemen sumber daya manusia. Peranan administrasi sangat menentukan dalam kelangsungan hidup suatu pemerintahan. Namun ada yang lebih menentukan lagi yaitu manusianya. Baik buruknya administrasi sangat tergantung pada sumber daya yang dimilikinya, dan manakala kualitas sumber daya yang dimiliki baik, maka proses administrasi berjalan baik serta tujuan dapat tercapai sebagaimana yang diharapkan.

## 2. Kurangnya Sarana Pendukung.

Untuk dapat menjalankan tugas dengan baik tidak hanya sarana dan prasarana utama saja yang dibutuhkan tetapi sarana pendukungpun juga diperlukan. Data lapangan menunjukkan bahwa kurangnya sarana pendukung yakni kurangnya sarana transportasi bagi petugas pemeriksa yang dalam hal ini adalah Inspektorat Kota Malang. Kurangnya sarana transportasi tentunya dapat menghambat tugas yang diemban sehingga tidak menutup kemungkinan terjadi keterlambatan penyerahan laporan. Maka dari itu, diperlukan upaya agar pemenuhan sarana transportasi dapat segera terpenuhi. Upaya yang dilakukan Pemerintah Kota Malang yang dalam hal ini Inspektorat Kota Malang adalah mengajukan usulan kepada walikota agar pemenuhan sarana transportasi tersebut dimasukkan dalam APBD.



## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisa dari penelitian yang telah dilakukan maka reformasi pengelolaan keuangan daerah dalam rangka mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pada Pemerintah Kota Malang dapat disimpulkan sebagai berikut.

1. Dalam reformasi penganggaran, Pemerintah Kota Malang menekankan pada penyusunan anggaran berbasis kinerja yang tertuang dalam Peraturan Daerah Kota Malang No. 3 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Dalam anggaran berbasis kinerja mengisyaratkan adanya partisipasi masyarakat ikut dalam perencanaan pembangunan yang nantinya dijadikan bahan rujukan dalam penyusunan RAPBD.
2. Dalam reformasi akuntansi, untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas Pemerintah Kota Malang menetapkan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) dalam penyusunan laporan keuangan. Penggunaan SAP diharapkan dapat menyajikan laporan yang rinci, transparan, dan mudah dipahami masyarakat.
3. Dalam reformasi pemeriksaan, untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas Pemerintah Kota Malang menetapkan standar kinerja yang berupa *Standard Operating Procedure* (SOP) dan standar pelayanan publik. SOP digunakan untuk mengukur kinerja Inspektorat Kota Malang sebagai lembaga audit. Sedangkan penetapan standar pelayanan publik dimaksudkan

untuk menindaklanjuti pengaduan masyarakat yang jelas dan bertanggungjawab dalam memberi pelayanan prima kepada masyarakat.

4. Faktor-faktor yang mendukung reformasi pengelolaan keuangan daerah dalam mewujudkan transparansi pada Pemerintah Kota Malang antara lain, adanya peraturan perundangan yang jelas tentang pengelolaan keuangan daerah, adanya lembaga baru pada Pemerintah Kota Malang yaitu Badan Pengelola Keuangan dan Asset Daerah (BPKAD), terdapat *Standard Operating Procedure* (SOP), dan keterlibatan masyarakat ikut dalam perencanaan pembangunan.
5. Faktor-faktor yang menghambat reformasi pengelolaan keuangan daerah dalam rangka mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pada pemerintah Kota Malang antara lain, kurangnya kualitas sumber daya manusia dan kurangnya sarana pendukung.

## **B. Saran**

1. Badan Pengelola Keuangan dan Asset Daerah (BPKAD) Kota Malang perlu meningkatkan kualitas sumberdaya manusia yang mampu menyusun laporan keuangan dengan baik agar tugas-tugas yang berkaitan dengan penyusunan laporan dapat diselesaikan dengan baik dan tepat waktu.
2. Sarana pendukung yang masih kurang pada Inspektorat Kota Malang yakni sarana transportasi bagi pemeriksa sebaiknya dipenuhi agar tidak menghambat kinerja pegawai dalam melakukan tugas dan nantinya mampu menghasilkan pelayanan yang maksimal.