DOKUMEN
PERENCANAAN PEMBANGUNAN SEKTOR ADMINISTRASI PUBLIK DAN KEUANGAN
TAHUN 2013

BIDANG PEMERINTAHAN
BADAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL i

DAFTAR ISI ii

DAFTAR GAMBAR v

DAFTAR TABEL vii

I PENDAHULUAN 1

I.1 Latar Belakang 1

I.2 Tujuan dan Sasaran 7

I.2.1 Tujuan 7

I.2.2 Sasaran 7

I.3 Ruang Lingkup Kegiatan 8

I.3.1 Ruang Lingkup Substansi 8

I.3.2 Ruang Lingkup Waktu 9

I.4 Landasan Hukum 10

I.5 Manfaat Kegiatan 12

I.6 Metodologi Pendekatan 12

I.7 Sistematika Pembahasan 13

II KONSEP ADMINISTRASI PUBLIK, KEUANGAN DERAH, DAN OTONOMI DAERAH 15

II.1 Perencanaan Strategis: Konsep, Urgensi dan Manfaat 15

II.2 Proses dalam Mengembangkan Perencanaan Strategis 22

II.3 Faktor yang Mempengaruhi Efektivitas Perencanaan Strategis 25

II.4 Optimalisasi Peranan Unit Kerja Daerah 27

II.5 Keuangan Daerah 30

II.6 Otonomi Daerah 32

III PERUMUSAN DASAR PERENCANAAN SEKTOR ADMINISTRASI PUBLIK DAN KEUANGAN 35

III.1 Orientasi Penyusunan Dokumen Rencana Pembangunan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta 35

III.2 Substansi Rencana Strategis 39

III.2.1 Koherensi 39

III.2.2 *Evidence-based Planning* 48

III.2.3 *Performance-based Planning* 56

III.3 Pendapatan Daerah 71

III.3.1 Teori Pendapatan/Mobilisasi Pendapatan Asli Daerah 73

III.3.2 Data Aktual Pendapatan Asli Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta 75

III.3.3 Kontribusi Tiap Jenis Pendapatan Terhadap Pendapatan Asli Daerah . 79

III.3.4 Potensi Pendapatan Daerah Istimewa Yogyakarta dari Dana Keistimewaan 83

III.3.5 Program Kerja Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Istimewa Yogyakarta 85

III.4 Belanja Daerah 87

III.4.1 Teori Pengeluaran Pemerintah 98

III.4.2 Pengeluaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Periode 2009-2012 102

III.4.3 Kontribusi tiap Jenis Pengeluaran 136

IV KINERJA SEKTOR ADMINISTRASI PUBIL DAN KEUANGAN DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA 146

IV.1 Kinerja Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah /Laporan/Status Keuangan Daerah Istimewa Yogyakarta 146

IV.2 MDGs (*Millineum Development Goals*) Daerah Istimewa Yogyakarta 148

IV.3 Investasi/Daya Tarik Investasi 157

IV.4 Pertumbuhan ekonomi 160

IV.5 Daya Saing 161

IV.6 Kemiskinan 167

IV.7 Indeks Pembangunan Manusia (IPM) 169

IV.8 Pengangguran 170

V SKENARIO STRATEGIS DAN IMPLEMENTASI SEKTOR ADMINISTRASI PUBLIK DAN KEUANGAN 172

V.1 Skenario Strategis 172

V.2 Implementasi Skenario Strategis 175

VI KESIMPULAN DAN REKOMENDASI 180

VI.1 Perencanaan Strategis Daerah 180

VI.2 Permasalahan Pembangunan 183

VI.3 Kesimpulan dan Rekomendasi 188

VI.3.1 Pendapatan Daerah 193

VI.3.2 Belanja Daerah 194

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1 Konsep Pengelolaan Keuangan Daerah..... 5

Gambar 2 *The ABCs of Strategic Planning* 19

Gambar 3 Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Keuangan Daerah 76

Gambar 4 Pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012..... 78

Gambar 5 Anggaran Belanja Tidak Langsung Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012 104

Gambar 6 Anggaran Belanja Pegawai Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012 106

Gambar 7 Anggaran Belanja Bagi Hasil Periode Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012 108

Gambar 8 Anggaran Belanja Tidak Terduga Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012 110

Gambar 9 Anggaran Belanja Langsung Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012 112

Gambar 10 Anggaran Belanja Modal Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012 114

Gambar 11 Anggaran Belanja Barang dan Jasa Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012 116

Gambar 12 Realisasi Belanja Tidak Langsung Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012..... 122

Gambar 13 Realisasi Belanja Pegawai Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012 124

Gambar 14 Realisasi Belanja Bagi Hasil Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012 126

Gambar 15 Realisasi Belanja Tidak Terduga Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012 128

Gambar 16 Realisasi Belanja Langsung Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012 130

Gambar 17 Realisasi Belanja Modal Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012 132

Gambar 18 Realisasi Belanja Barang dan Jasa Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012 135

Gambar 19 Pertumbuhan Ekonomi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2007-2012 .. 161

Gambar 20 Pengeluaran Riil per Kapita Daerah Istimewa Yogyakarta (ribu rupiah) Tahun 2008-2011 162

Gambar 21 Nilai Tukar Petani Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2007-2011 163

Gambar 22 Perkembangan Indeks Kedalaman (P_1) & Indeks Keparahan (P_2) di Daerah Istimewa Yogyakarta (%) Tahun 200 9-2012 169

Gambar 23 Tingkat Pengangguran Terbuka di Daerah Istimewa Yogyakarta dan Nasional (%) Tahun 2009-2012 171

DAFTAR TABEL

Tabel 1 Rumusan Bagian-Bagian Penting dalam Rencana Strategis Tiga Biro Administrasi di Daerah Istimewa Yogyakarta 44

Tabel 2 Daftar Isu-Isu “yang Dianggap” Strategis 50

Tabel 3 Rumusan Sasaran dan Indikatornya yang Perlu Diperjelas 65

Tabel 4 Rasio PAD terhadap Pendapatan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012 77

Tabel 5 Rasio Pendapatan Asli Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012 81

Tabel 6 Pengeluaran APBD Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012 103

Tabel 7 Anggaran Belanja Tidak Langsung Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012 104

Tabel 8 Anggaran Belanja Pegawai Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012 106

Tabel 9 Anggaran Belanja Bagi Hasil Daerah Istimewa Yogyakarta kepada Provinsi, Kota/Kabupaten, dan Pemerintah Desa Tahun 2009-2012 108

Tabel 10 Anggaran Belanja Tidak Terduga Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012 110

Tabel 11 Anggaran Belanja Langsung Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012 112

Tabel 12 Anggaran Belanja Modal Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012 113

Tabel 13 Anggaran Belanja Barang dan Jasa Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012 115

Tabel 14 Anggaran Belanja Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012 118

Tabel 15 Realisasi Belanja APBD Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012 119

Tabel 16 Realisasi Anggaran Belanja Tidak Langsung Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012 121

Tabel 17 Realisasi Anggaran Belanja Pegawai Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012 123

Tabel 18 Realisasi Anggaran Belanja Bagi Hasil Daerah Istimewa Yogyakarta kepada Provinsi, Kota/Kabupaten, dan Pemerintah Desa Tahun 2009-2012 126

Tabel 19 Realisasi Anggaran Belanja Tidak Terduga Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012 128

Tabel 20 Realisasi Anggaran Belanja Langsung Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012 130

Tabel 21 Realisasi Anggaran Belanja Modal Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012 132

Tabel 22 Realisasi Anggaran Belanja Barang dan Jasa Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012 134

Tabel 23 Realisasi Anggaran Belanja Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012 139

Tabel 24 Kontribusi Anggaran Belanja Barang dan Jasa Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012 140

Tabel 25 Kontribusi Anggaran Belanja Pegawai Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012 142

Tabel 26 Kontribusi Anggaran Belanja Modal Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012 143

Tabel 27 Kontribusi Anggaran Belanja Bagi Hasil Daerah Istimewa Yogyakarta kepada Provinsi, Kota/Kabupaten, dan Pemerintah Desa Tahun 2009-2012 144

Tabel 28 Opini Badan Pemeriksa Keuangan terhadap Laporan Keuangan Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012 146

Tabel 29 Anggaran, Realisasi dan Persentase Penyerapan Anggaran Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012 147

Tabel 30 Realisasi dan Pertumbuhan Investasi Penanaman Modal Asing/Penanaman Modal Dalam Negeri Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2008-2012 159

Tabel 31 Perkembangan Status Jalan di Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2008-2011 164

Tabel 32 Angka Kriminalitas di Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2008-2011..... 165

Tabel 33 Jumlah Lulusan Perguruan Tinggi di Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2010 166

Tabel 34 Rasio Ketergantungan di Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2010..... 167

Tabel 35 Jumlah Penduduk Miskin dan Garis Kemiskinan di Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012 168

Tabel 36 Indeks Pembangunan Manusia di Daerah Istimewa Yogyakarta menurut Komponen Tahun 2009-2011 170

PENDAHULUAN

I

I.1 Latar Belakang

Kajian perencanaan pembangunan sektor administrasi publik dan keuangan daerah ini ditujukan untuk mengevaluasi kualitas dokumen perencanaan sektor administrasi publik dan keuangan daerah. Sektor administrasi publik yang dimaksudkan di sini sebenarnya hanya mengikuti tradisi penyebutan dan pengelompokan di kalangan internal Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap sejumlah Satuan Kerja Perangkat Daerah di Sekretariat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta yang terdiri dari Biro Administrasi Kesejahteraan Rakyat dan Kemasyarakatan, Biro Administrasi Perekonomian dan Sumberdaya Alam, dan Biro Administrasi Pembangunan. Penggunaan istilah “administrasi publik” untuk memberikan label atas pengelompokan ketiga biro tersebut sebenarnya kurang tepat karena administrasi publik tidak terbatas pada urusan yang tersirat dari nama ketiga biro tersebut. Penyebutan sektor “administrasi publik” di sini sebenarnya lebih untuk menunjukkan bahwa ketiga biro tersebut merupakan satuan kerja yang bertanggung jawab pada level kebijakan yang bersifat strategis dengan menjalankan peran sebagai analis, koordinator dan evaluator kebijakan, bukan pelaksana program yang bersifat teknis operasional.

Evaluasi terhadap kinerja perencanaan dari sektor administrasi publik ini penting untuk dilakukan karena untuk menilai kualitas substansi

rencana yang telah disusun oleh ketiga biro tersebut, mengidentifikasi kelemahan, dan sekaligus merumuskan alternatif rencana yang lebih sesuai dengan apa yang diharapkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta, serta lebih sesuai dengan peran yang diharapkan dari ketiga biro tersebut. Dengan memaparkan alternatif rencana ini maka diharapkan akan menjadi sumber pembelajaran bagi ketiga biro sehingga perencanaan yang dilakukan oleh ketiga biro ke depannya mampu menghasilkan rencana pembangunan yang lebih berkualitas.

Pada tingkat pemerintah provinsi terdapat setidaknya tiga dokumen perencanaan, yaitu Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta untuk masa pembangunan 20 tahun, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta untuk lima tahunan, dan Rencana Kerja Pembangunan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta pada setiap tahun. Ketiganya harus memiliki keterkaitan, yaitu Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah menjadi dokumen rencana yang menjadi payung dan kompas bagi pembangunan jangka menengah. Karena itu, Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah menjadi referensi pokok dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah kemudian menetapkan tema-tema pembangunan tahunan yang mengerangkai penyusunan Rencana Kerja Pembangunan Daerah.

Dokumen rencana pada level daerah dan Satuan Kerja Perangkat Daerah yang memiliki keterkaitan langsung yaitu Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah dan rencana strategis Satuan Kerja Perangkat

Daerah. Dengan demikian salah satu ukuran untuk menilai kualitas penyusunan rencana strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah adalah kemampuan Satuan Kerja Perangkat Daerah mengidentifikasi dan menerjemahkan mandat yang diberikan melalui Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah yang termanivestasi dalam rumusan visi, misi, tujuan dan sasaran pembangunan. Setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah tentu juga dituntut untuk menetapkan sasaran di luar apa yang dimandatkan oleh Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah berdasarkan tupoksi dan isu strategis dalam lingkup tupoksi masing-masing. Ukuran kualitas rencana strategis berikutnya adalah kejelasan rancangan strategi, program dan kegiatan untuk mencapai sasaran yang telah ditetapkan. Kajian ini mereview kualitas dokumen rencana pembangunan pada sektor administrasi publik pada Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta, yang selama ini termanivestasikan dalam perencanaan yang dilakukan oleh tiga biro, yaitu Biro Administrasi Kesejahteraan Rakyat dan Kemasyarakatan, Biro Administrasi Perekonomian dan Sumberdaya Alam, dan Biro Administrasi Pembangunan.

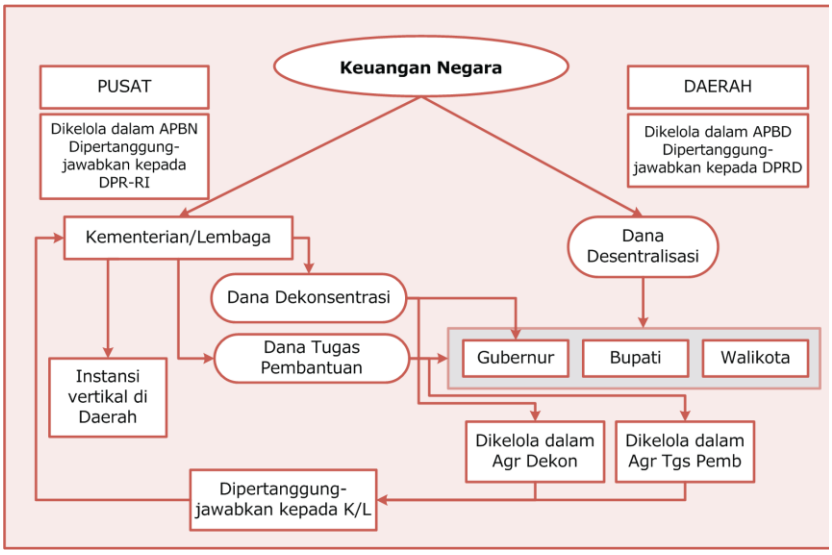
Pada bagian selanjutnya terlebih dahulu dipaparkan *review* terhadap konsep *strategic planning* yang kemudian dijadikan sebagai landasan dalam mereview kualitas dokumen perencanaan dari ketiga Biro tersebut. Paparan hasil *review* dokumen rencana strategis ketiga biro dituangkan ke dalam empat hal, yaitu orientasi penyusunan dokumen rencana pembangunan, koherensi rencana, serta pemenuhan prinsip *evidence-based planning* dan *performance-based planning.* Pada bagian terakhir disampaikan kesimpulan dan rekomendasi untuk perbaikan.

Sistem keuangan negara dimulai sejak adanya reformasi keuangan negara berdasarkan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 yang terdiri atas keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Sistem pendanaan atas urusan pemerintahan di daerah dilaksanakan berdasar prinsip *money follow functions,* pendanaan mengikuti fungsi pemerintahan yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab masing-masing tingkat pemerintahan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007. Implikasi pelaksanaan otonomi daerah telah mengubah pola pengelolaan administrasi pemerintahan dan keuangan fiskal di Indonesia yang semula bersifat sentralisasi menjadi desentralisasi.

Desentralisasi fiskal menyebabkan urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah daerah didanai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Sumber dana dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dapat dialokasikan untuk mendanai pelaksanaan urusan wajib dan urusan pilihan dalam bentuk program dan kegiatan yang terkait dengan peningkatan pelayanan publik, penciptaan lapangan kerja, pengentasan kemiskinan, peningkatan kualitas lingkungan,dan pertumbuhan pembangunan ekonomi daerah. Arah kebijakan pengelolaan sektor keuangan daerah hendaknya mengikuti kebijakan perencanaan pembangunan daerah. Berdasarkan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, perencanaan pembangunan daerah harus mengacu pada perencanaan pembangunan nasional.

Perencanaan pembangunan daerah yang baik didukung oleh tata kelola sektor keuangan yang baik akan mendorong terwujudnya pembangunan dan pertumbuhan ekonomi nasional yang inklusif. Peran

sektor keuangan daerah sangat penting dalam pembangunan inklusif yang berbasis kewilayahan dan dengan menekankan pertumbuhan ekonomi (*pro growth*) yang berprioritas untuk mengentaskan kemiskinan *(pro poor*), menciptakan lapangan kerja (*pro job*) dan juga kelestarian lingkungan sekitar (*pro environment*). Konsep pengelolaan sektor keuangan daerah didasarkan pada asas *money follow function* serta mendukung kemandirian daerah dalam mengelola sumber-sumber keuangan daerah.



Gambar 1 Konsep Pengelolaan Keuangan Daerah

Berdasarkan gambar di atas, jelas bahwa keuangan daerah dikelola dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, sehingga kinerja sektor keuangan daerah dapat dilihat dari indikator kinerja Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah terdiri dari pendapatan daerah, belanja daerah dan pembiayaan daerah sehingga pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang berkualitas diharapkan mampu mendukung program pembangunan daerah Daerah Istimewa Yogyakarta

dan pelaksanaan visi misi Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta yang dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2012-2017. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang berkualitas dapat dilihat dari berbagai indikator utama yaitu hubungan antara belanja daerah dengan peningkatan kesejahteraaan masyarakat (*pro poor, pro job, pro health* dan juga *pro environment*) sehingga mampu menciptakan pertumbuhan dan pembangunan ekonomi yang inklusif atau pertumbuhan dan pembangunan yang tidak hanya dinikmati oleh sekelompok warga masyarakat tetapi masyarakat secara keseluruhan. Sehingga tata kelola belanja daerah perlu diperhatikan dengan cermat agar setiap rupiah yang dibelanjakan dapat memberikan manfaat bagi kesejahteraan masyarakat (*government expenditure should be equal to social benefit*) dan perbaikan kualitas pelayanan publik (*public service delivery*).

Selain itu sumber-sumber penerimaan terutama Pendapatan Asli Daerah menurut kajian tentang analisis pertumbuhan ekonomi di era desentralisasi fiskal akan membawa pengaruh positif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi. Peningkatan Pendapatan Asli Daerah yang dianggap sebagai modal secara akumulasi akan lebih banyak menimbulkan eksternalitas yang bersifat positif dan mempercepat pertumbuhan ekonomi yang dapat dilihat dari indikator Pendapatan Domestik Regional Bruto. Hal ini menuntut kemandirian daerah dalam hal keuangan daerah terutama dalam menciptakan sumber penerimaan Pendapatan Asli Daerah baru melalui penggalian pengembangan potensi Pendapatan Asli Daerah sesuai dengan amanat Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009. Secara rinci pelaksanaan indikator pembangunan

berkualitas lainnya dapat dikembangkan melalui delapan tujuan *Millenium Development Goals*.

I.2 Tujuan dan Sasaran

Tujuan dan sasaran kegiatan Perencanaan Pembangunan Sektor Administrasi Publik dan Keuangan Tahun 2013 dapat dilihat berikut ini.

I.2.1 Tujuan

Tujuan dilakukannya Perencanaan Pembangunan Sektor Administrasi Publik dan Keuangan Tahun 2013 adalah melakukan identifikasi dan analisis terhadap rumusan program/kegiatan Satuan Kerja Perangkat Daerah Sektor Administrasi Publik dan Keuangan di Daerah Istimewa Yogyakarta.

I.2.2 Sasaran

Sasaran dari pelaksanaan kegiatan Perencanaan Pembangunan Sektor Administrasi Publik dan Keuangan Tahun 2013 adalah sebagai berikut:

1. Melakukan identifikasi terhadap permasalahan sektor Administrasi Publik dan Keuangan;
2. Melakukan evaluasi pelaksanaan program/kegiatan sektor Administrasi Publik dan Keuangan;
3. Melakukan analisis permasalahan dan kebutuhan pembangunan sektor Administrasi Publik dan Keuangan; dan
4. Melakukan penyusunan arah program/kegiatan dan rekomendasi sektor Administrasi Publik dan Keuangan ke depan.

I.3 Ruang Lingkup Kegiatan

Ruang lingkup kegiatan Perencanaan Pembangunan Sektor Administrasi Publik dan Keuangan Tahun 2013.

I.3.1 Ruang Lingkup Substansi

Pelaksanaan pekerjaan Perencanaan Pembangunan Sektor Administrasi Publik dan Keuangan Tahun 2013 meliputi kajian terhadap kebijakan sektor Administrasi Publik dan Keuangan, kinerja pembangunan sektor Administrasi Publik dan Keuangan yang dilihat dari anggaran, program/kegiatan tahunan, serta integrasi kebijakan pembangunan sektor Administrasi Publik dan Keuangan di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Studi ini akan memberikan cara-cara penajaman dalam rangka menjembatani beberapa kelemahan yang terjadi di atas, dengan lebih menekankan pada kemampuan meningkatkan kecepatan respon pemerintah daerah, baik dalam analisis, perumusan kebijakan dan implementasi termasuk juga dalam pelayanan publik. Untuk itu fokus penulisan ini akan tertuju pada perumusan secara garis besar dan praktis:

1. konsep-konsep manajemen publik dan keuangan daerah;
2. kebijakan pelayanan publik dan keuangan daerah;
3. perumusan batas wewenang kebijakan antar level dengan memperhatikan logika teoritisnya; dan
4. pengorganisasian data yang akan memperbaiki lebih lanjut dalam pengelolaan kecepatan dan ketepatan dalam pengenalan dan pengelolaan isu.

Implikasi yang seharusnya diikuti dari berberapa langkah di atas adalah

1. merumuskan alur logika analisis, perumusan dan implementasi kebijakan; dan
2. merumuskan desain pelayanan publik dan pengelolaan keua ngan daerah.

I.3.2 Ruang Lingkup Waktu

Waktu pelaksanaan kegiatan Perencanaan Pembangunan Sektor Administrasi Publik dan Keuangan Tahun 2013 adalah dimulai dari bulan Maret 2013 dan berakhir sampai dengan bulan Agustus 2013, di mana dokumen tersebut tentunya berdasarkan apa saja yang menjadi masukan bagi Musyawarah Rencana Pembangunan Daerah yang telah dilaksanakan pada Bulan Maret 2013. Meskipun demikian produk tersebut ke depan juga akan memberikan pengaruh terhadap Dokumen Rencana Kerja dan Anggaran atau Penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan dan Pembangunan Daerah khususnya bagi Satuan Kerja Perangkat Daerah yang terkait dengan Sektor Administrasi Publik dan Keuangan di Daerah Istimewa Yogyakarta, sehingga dokumen kegiatan Perencanaan Pembangunan Sektor Administrasi Publik dan Keuangan Tahun 2013 dapat mengikuti proses revisinya sebagai penyelarasan dengan dokumen perencanaan lainnya di Daerah Istimewa Yogyakarta.

I.4 Landasan Hukum

Landasan hukum pelaksanaan kegiatan Perencanaan Pembangunan Sektor Administrasi Publik dan Keuangan Tahun 2013 adalah, sebagai berikut:

1. Undang-undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan DaerahIstimewa Yogyakarta jo. Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1950 sebagaimana telah diubah dan ditambah terakhir dengan Undang-undang Nomor 26 Tahun 1959;
2. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara;
4. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah;
5. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah;
6. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah;
7. Undang-undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025;
8. Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta;
9. Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom;

10. Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah;
11. Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2001 tentang Pelaporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah;
12. Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2009 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2005-2025;
13. Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 6 Tahun 2013 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2012-2017;
14. Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 10 Tahun 2012 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2013;
15. Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 34 Tahun 2012 tentang Standardisasi Harga Barang dan Jasa Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta;
16. Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 78 Tahun 2012 tentang Penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2013;
17. Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 32 Tahun 2013 tentang Rencana Kerja Pembangunan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2014; dan
18. Nota Kesepakatan antara Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 9/KSP/VII/2013 dan Nomor 44/K/DPRD/2013 tentang Kebijakan Umum Anggaran Pendapatan

dan Belanja Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun Anggaran 2014.

I.5 Manfaat Kegiatan

Manfaat pelaksanaan kegiatan Perencanaan Pembangunan Sektor Administrasi Publik dan Keuangan Tahun 2013 adalah:

1. Memberikan pemahaman terhadap perumusan program/kegiatan Satuan Kerja Perangkat Daerah yang terkait dengan Sektor Administrasi Publik dan Keuangan di Daerah Istimewa Yogyakarta bahwa kegiatan perencanaan harus komprehensif dan terintegrasi antar perangkat kebijakan yang ada; dan
2. Menjadi salah satu referensi dalam penyusunan kegiatan Perencanaan Pembangunan Sektor Administrasi Publik dan Keuangan pada Tahun 2013.

I.6 Metodologi Pendekatan

Metode pemecahan masalah dengan mendasarkan permasalahan di atas adalah dengan cara memetakan permasalahan, baik *Focus Group Discussion*, regulasi, tugas pokok dan fungsi dan segala informasi yang didapatkan, kemudian di-*match*-kan dengan logika teori. Mendasarkan penyimpangan tersebut akan ditawarkan solusi pemecahan masalah terkait dengan desain pelayanan dan logika relasi dalam perumusan kebijakan. Diharapkan hal ini akan membantu menjelaskan bagaimana tugas pokok fungsi menyimpang. Sekaligus hal ini akan memperbaiki logika kelembagaan, ukuran *performance*, sampai pada tingkatan teknis

konsep-konsep kebijakan dan pelayanan yang selama ini dipersepsikan secara berbeda.

I.7 Sistematika Pembahasan

Sistematika pembahasan pelaksanaan kegiatan Perencanaan Pembangunan Sektor Administrasi Publik dan Keuangan Tahun 2013, meliputi:

BAB I PENDAHULUAN

Berisi mengenai latar belakang, tujuan dan sasaran, ruang lingkup kegiatan, landasan hukum, manfaat kegiatan, serta sistematika pembahasan.

BAB II KONSEP ADMINISTRASI PUBLIK, KEUANGAN DAERAH, DAN OTONOMI DAERAH

Berisi mengenai konsep adminsitrasi publik, serta keuangan.

BAB III PERUMUSAN DASAR PERENCANAAN SEKTOR ADMINISTRASI PUBLIK DAN KEUANGAN

Berisi mengenai perumusan aspek dasar perencanaan Sektor Administrasi Publik dan Keuangan di Daerah Istimewa Yogyakarta.

BAB IV KINERJA SEKTOR ADMINISTRASI PUBLIK DAN KEUANGAN DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

Berisi mengenai pandangan kritis terhadap kinerja Satuan Kerja Perangkat Daerah yang mengampu Sektor Administrasi Publik dan Keuangan, evaluasi kebijakan,

serta analisis kebutuhan perencanaan pembangunan ke depan.

BAB V SKENARIO STRATEGIS DAN IMPLEMENTASI SEKTOR ADMINISTRASI PUBLIK DAN KEUANGAN

Berisi mengenai kerangka besar arah pembangunan Sektor Administrasi Publik dan Keuangan, program/kegiatan Sektor Administrasi Publik dan Keuangan di Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2014.

BAB VI KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Berisi mengenai kesimpulan serta rekomendasi Perencanaan Pembangunan Sektor Administrasi Publik dan Keuangan Tahun 2014.

KONSEP ADMINISTRASI PUBLIK, KEUANGAN DAERAH II

Tujuan pembahasan pada bab ini terutama akan menempatkan di mana posisi administrasi publik dan keuangan yang dimaksudkan Pemerintah Daerah dalam peta akademis. Tujuan ini dimaksudkan dalam rangka mempertajam fokus sub bidang Administrasi Publik dan Keuangan, Bidang Pemerintahan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah itu sendiri, baik dalam pencapaian target *pro-poor*, *pro-job*, *pro-growth*, dan *pro-environment* dalam rangka mencapai tema pembangunan yang dirumuskan, yakni ”Penguatan Daya Saing dan Ketahanan Ekonomi Daerah untuk Peningkatan Kesejahteraan Rakyat.” Kedua, dalam rangka memperbaiki pola kerja sama antar Satuan Kerja Perangkat Daerah dan pola pembagian kerja dalam hal perumusan dan implementasi kebijakan publik yang dikelola beberapa Satuan Kerja Perangkat Daerah yang selama ini terjebak dalam fungsi yang tumpang tindih yang kemungkinan berpangkal pada logika desain pelayanan publik dan pengelolaan keuangan daerah. Diharapkan dengan pengelolaan yang lebih rasional, pelayanan publik dan pengelolaan keuangan daerah pun bisa berlangsung dengan lebih tepat sasaran.

II.1 Perencanaan Strategis: Konsep, Urgensi dan Manfaat

Salusu (2008) menjelaskan sejarah kemunculan konsep perencanaan strategis. Pada umumnya, eksekutif beranggapan bahwa masa depan seharusnya lebih baik dibandingkan masa silam sehingga ditetapkan sebuah tujuan dengan sangat optimis yang pada kenyataannya

tidak semua dapat terealisasikan. Perencanaan strategis muncul dengan logika bahwa harapan tidak digantungkan pada perbaikan masa silam namun yang perlu diperhatikan adalah prospek dari suatu organisasi itu sendiri. Mengutip Drawing dalam Olsen and Eadie (1982, p.4), Bryson (2004: 4,5) mendefinisikan perencanaan strategis sebagai *disciplined effort to produce fundamental decisions and actions that shape and guide what an organization (or other entity) is, what it does, and why it does it* (upaya untuk menghasilkan keputusan dan tindakan penting yang membentuk dan memandu organisasi, apa yang dikerjakan organisasi dan mengapa organisasi mengerjakan hal tersebut). Berdasarkan definisi tersebut dapat dipahami bahwa perencanaan strategis merupakan kegiatan yang sangat penting karena menghasilkan panduan kerja agar organisasi benar-benar dapat mencapai tujuannya.

Selanjutnya, Bryson (2004) berpendapat bahwa perencanaan strategis yang baik meliputi kegiatan pengumpulan informasi secara luas, eksplorasi alternatif dan menekankan implikasi masa depan dari keputusan yang diambil saat ini. Informasi yang luas menjadi basis untuk menentukan apa saja alternatif keputusan yang dimiliki suatu organisasi. Keputusan yang diambil saat ini tidak hanya berorientasi pada implikasi jangka pendek namun berorientasi pada implikasi jangka panjang.

Allison dan Kaye (2005) menjelaskan konsep perencanaan strategis dengan beberapa ciri sebagai berikut:

1. Melihat masa depan sebagai sesuatu yang tidak dapat diprediksi;
2. Melihat perencanaan sebagai proses yang terus berlanjut;
3. Mempertimbangkan kemungkinan capaian masa depan dan menekankan pembangunan strategi berdasarkan lingkungan

internal organisasi (meliputi kekuatan dan kelemahan) dan eksternal organisasi (peluang dan ancaman); dan

4. Menjawab pertanyaan: “Berdasarkan pemahaman lingkungan, apakah telah dilakukan usaha yang benar? Bagaimana cara terbaik menggunakan sumberdaya yang ada untuk mencapai visi?”

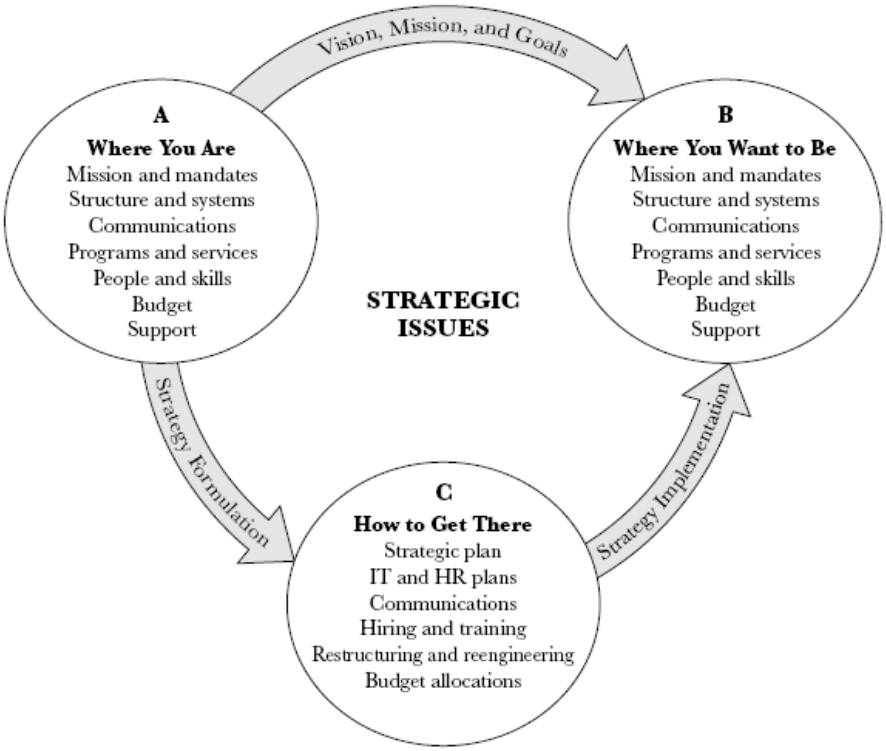
Beberapa hal penting yang perlu dipahami dari paparan Allison dan Kaye adalah bahwa perencanaan strategis merupakan proses yang berkelanjutan, dilaksanakan berdasarkan analisis lingkungan internal dan eksternal organisasi dan menggunakan sumberdaya yang ada dengan sebaik mungkin untuk mencapai tujuan organisasi. Perencanaan strategis merupakan proses yang terus berlanjut karena lingkungan organisasi baik internal maupun eksternal terus berubah dan kondisi masa depan tidak dapat diprediksi. Organisasi dituntut untuk dapat menggunakan analisis lingkungan organisasi yang terus berubah tersebut dalam rangka mencapai tujuan yang diinginkan. Apabila analisis lingkungan organisasi dalam perencanaan strategis tidak dilaksanakan secara tepat maka organisasi tidak dapat mencapai tujuannya dan justru dapat semakin jauh dari tujuan yang telah ditetapkan.

Bryson dan Alston (2004) secara singkat menjelaskan perencanaan strategis dalam empat fase kegiatan yaitu:

1. Mengorganisasikan proses perencanaan dan analisis lingkungan organisasi;
2. Mengidentifikasi dan menganalisis isu strategis;
3. Membangun rencana strategis dan rencana tindakan; dan
4. Mengimplementasikan strategi yang telah dirumuskan.

Meskipun telah disusun secara sistematis dan runut, empat fase di atas tidak berarti hanya dapat dilakukan secara berurutan dalam waktu yang berbeda. Bryson dan Alston menekankan empat fase tersebut dapat dilakukan dalam waktu yang bersamaan. Hal ini menunjukkan bahwa proses perencanaan strategis merupakan kegiatan yang berkelanjutan dan memiliki komponen kegiatan yang saling terkait. Bryson (2004) secara komprehensif menjelaskan dan memetakan konsep perencanaan strategis melalui bagan *the ABCs of Strategic Planning*.

Pada prinsipnya perencanaan strategis melingkupi bagaimana kondisi organisasi saat ini, seperti apa kondisi yang diinginkan dan bagaimana cara untuk dapat mencapai tujuan tersebut. Pemimpin dan manajer organisasi harus mengerti dan memahami tiga hal pokok tersebut untuk dapat menformulasikan, menjelaskan, dan merespon isu strategis, menentukan pilihan kebijakan maupun perubahan yang harus dihadapi oleh organisasi. A dan B adalah kondisi organisasi meliputi misi, struktur dan sistem, komunikasi, program dan pelayanan, manusia dan keahlian, hubungan antarbagian, anggaran dan aspek pendukung lainnya. C adalah bagaimana organisasi dapat bergerak dari *current conditions* (A) ke *desired conditions* (B).



Gambar 2 The ABCs of Strategic Planning

Untuk dapat bergerak dari A ke B diperlukan penjelasan visi, misi dan cita-cita organisasi. Proses dari A ke C merupakan proses perumusan strategi dan dari C ke B merupakan kegiatan implementasi strategi yang telah dirumuskan. Agar dapat dilakukan perencanaan yang baik maka perlu dipahami substansi A, B, dan C dengan baik dan bagaimana bagian-bagian tersebut seharusnya berhubungan. Melalui bagan 1 dapat dipahami bahwa konsep perencanaan strategis bukanlah suatu konsep tunggal melainkan rangkaian beberapa konsep, prosedur dan alat.

Berdasarkan definisi yang ada dapat dipahami bahwa perencanaan strategis sangat penting dan diperlukan oleh organisasi untuk tetap bergerak ke tujuan yang diinginkan organisasi meskipun menghadapi berbagai perubahan lingkungan. Menurut Bryson dan Alston (2004) perencanaan strategis ditujukan untuk meningkatkan kemampuan

organisasi agar berpikir, bertindak, dan belajar strategis. Pernyataan tersebut kembali menunjukkan urgensi perencanaan strategis dalam organisasi. Tanpa perencanaan strategis organisasi tidak mampu berpikir, bertindak dan belajar secara strategis sehingga tujuan organisasi tidak atau kurang dapat tercapai. Bryson (2007: 12,13) secara sederhana telah merangkum pendapat Steiner (1979); Barry (1986); Bryson, Freeman, dan Roering (1986); Bryson, Van de Ven, dan Roering (1987) mengenai manfaat perencanaan strategis yaitu dapat membantu suatu organisasi untuk berpikir strategis dan mengembangkan strategi-strategi yang efektif, memperjelas arah masa depan, menciptakan prioritas, membuat keputusan saat ini dengan mengingat konsekuensi masa depan, mengembangkan landasan yang koheren dan kokoh bagi pembuatan keputusan, menggunakan keleluasaan maksimum dalam bidang-bidang yang berada di bawah kontrol organisasi, membuat keputusan yang melintasi tingkat dan fungsi, memecahkan masalah utama organisasi, memperbaiki kinerja organisasi, menangani keadaan yang berubah dengan cepat secara efektif, serta membangun kerja kelompok dan keahlian anggota organisasi. Selanjutnya Bryson dan Alston (2005) memaparkan manfaat perencanaan strategis bagi organisasi secara lebih sistematis sebagai berikut:

1. Meningkatkan Efektivitas

   Melalui perencanaan strategis, kinerja organisasi mampu ditingkatkan, misi akan terus mendapat tindak lanjut, mandat terpenuhi, dan pemenuhan nilai publik yang sebenarnya tercipta. Selain itu organisasi mampu merespon perubahan lingkungan dengan efektif.

2. Meningkatkan Efisiensi

   Melalui perencanaan strategis, output yang sama atau lebih baik dapat tercapai dengan lebih sedikit sumberdaya yang dibutuhkan.

3. Meningkatkan Pemahaman dan Pembelajaran untuk Menjadi Lebih Baik

   Melalui perencanaan strategis, sebuah organisasi mampu memahami situasi yang dihadapi dengan lebih jelas sehingga kemudian mampu membuat desain pengembangan strategi dan implementasi dalam rangka mencapai tujuan.

4. Membuat Keputusan dengan Lebih Baik

   Melalui perencanaan strategis, keputusan yang diambil suatu organisasi bersifat rasional, terfokus dan dapat diuji atau valid. Keputusan yang diambil saat ini diambil dengan mengingat konsekuensi pada masa depan sehingga bersifat antisipatif.

5. Meningkatkan Kemampuan Organisasi

   Melalui perencanaan strategis, secara menyeluruh akan meningkat kinerja organisasi. Pemimpin mampu memiliki kepemimpinan yang lebih baik. Selain itu pikiran, tindakan dan pembelajaran strategis baik pemimpin maupun anggota organisasi akan meningkat.

6. Meningkatkan Komunikasi dan Hubungan Masyarakat

   Visi, misi, tujuan, sasaran, strategi dan program mampu dikomunikasikan lebih efektif ke pemangku kepentingan. Gambaran rencana strategis dengan basis data dan rasionalitas

mampu disampaikan dengan kuat kepada pihak yang memiliki kepentingan.

Melihat begitu besarnya manfaat perencanaan strategis, Barry dalam Salusu (2008) berpendapat bahwa organisasi yang menerapkan perencanaan strategis baik organisasi kecil maupun besar akan memiliki kinerja yang lebih baik dibandingkan organisasi lain yang tidak menerapkan perencanaan strategis. Salusu (2008) selanjutnya berpendapat bahwa seringkali eksekutif organisasi melakukan pekerjaan rutin sehari-hari sehingga tanpa sadar mereka mulai kehilangan misi dan arah. Kondisi tersebut merupakan kondisi yang cukup riskan mengingat eksekutif merupakan pimpinan yang menetapkan arah dan memberikan arahan kepada anggota organisasi. Melalui perencanaan strategis, eksekutif dipaksa berpikir ke depan dan memusatkan perhatian kembali pada misi dan arah yang dikehendaki.

II.2 Proses dalam Mengembangkan Perencanaan Strategis

Perencanaan strategis diawali dengan adanya sebuah tim perencana strategis (*the committee of strategic planning*). Tim ini yang akan memimpin berjalannya proses perencanaan strategis. Keterlibatan aktif para pemimpin dan staf/pegawai di dalam tim perencana strategis sangat diperlukan sebab partisipasi merupakan kunci untuk mendapatkan komitmen terhadap perubahan yang perlu dibuat. Keterlibatan ini juga untuk membangun kesepahaman bahwa perencanaan strategis adalah milik bersama dan menjadi tanggung jawab bersama (Jackson, 2007; David, 2009; Bryson, 2004). Secara mendasar mereka yang terlibat dalam tim adalah orang-orang yang mengetahui kondisi organisasi dengan baik,

baik pimpinan maupun pegawai yang berkapasitas dalam proses perencanaan strategis (Allison dan Kaye, 2005; Bryson dan Alston, 2005).

Proses perencanaan strategis merupakan sebuah proses yang dinamis dan tim penyusun strategi tidak menjalankan prosesnya dalam *framework* yang sangat baku. Tim perencana strategis dapat mengadopsi dan mengkombinasikan model-model perencanaan strategis yang dikembangkan oleh beberapa ilmuwan manajemen strategis. Hal ini bertujuan untuk menyesuaikan kebutuhan, budaya, pemikiran, atau proses pengambilan keputusan yang ada di dalam organisasi (David, 2009; Simerson, 2011). Meskipun ada banyak model yang dikembangkan oleh ilmuwan manajemen strategis, ada beberapa elemen mendasar di dalam perencanaan strategis antara lain: pengembangan visi dan misi, analisis isu strategis di lingkungan internal dan eksternal, penetapan tujuan dan sasaran, penyusunan strategi untuk pencapaian sasaran dan tujuan, operasionalisasi strategi (pengembangan program dan kegiatan), serta monitoring dan evaluasi strategi.

Pernyataan visi dan misi yang jelas dibutuhkan sebelum strategi-strategi alternatif dapat dirumuskan dan diterapkan. Pernyataan visi mengindikasikan apa yang ingin diwujudkan oleh organisasi atau ingin menjadi seperti apa organisasi di masa depan (David, 2009; Simerson, 2011). Sedangkan misi merupakan deklarasi sikap dan pandangan, atau mencoba memberikan jawaban atas pertanyaan “Apa yang menjadi mandat organisasi kita?” jika di dalam organisasi publik (Bryson, 2004). Pernyataan misi mencerminkan penilaian mengenai arah dan strategi pertumbuhan masa depan yang didasarkan pada analisis eksternal dan internal yang berpikiran ke depan. Pernyataan visi dan misi yang

dirancang dengan baik sangat penting untuk memberikan arah bagi semua aktivitas perencanaan dalam merumuskan, menerapkan, dan mengevaluasi strategi (David, 2009).

Tim perencana strategis dalam tahap selanjutnya harus melakukan penilaian isu strategis di lingkungan internal organisasi untuk mengidentifikasi kekuatan dan kelemahan yang dimiliki organisasi dan di lingkungan eksternal untuk mengidentifikasi peluang dan ancaman yang dihadapi organisasi. Peluang dan ancaman biasanya lebih banyak pada isu-isu di masa depan dan saat ini, sedangkan kelemahan dan kekuatan biasanya hanya terkait saat ini, tidak di masa depan. Penilaian terkait lingkungan eksternal tidak hanya didasarkan pada *trend* dan program yang berkembang, namun juga harus mampu mengidentifikasi *stakeholder* yang akan mempengaruhi baik secara langsung ataupun tidak langsung dalam proses perencanaan strategis seperti masyarakat, lembaga mitra, lembaga donor, perguruan tinggi, NGO, dan lain sebagainya (Bryson, 2004). Proses ini tidak terlepas dari kegiatan pengumpulan, analisis, penyesuaian, serta evaluasi data dan informasi (David, 2009). Oleh sebab itu, penting bagi tim perencana strategis untuk mengidentifikasi sumber-sumber data dan informasi yang dibutuhkan (Simerson, 2011). Sumber data tersebut meliputi data statistik yang dimiliki organisasi terkait program, laporan keuangan, laporan pembangunan, laporan penelitian, dan sumber-sumber lain yang terkait aktivitas organisasi (Jackson, 2007: 96).

Di dalam proses perencanaan strategis, data dan informasi baik kualitatif maupun kuantitatif harus diolah sedemikan rupa sehingga menunjukkan banyak alternatif strategi yang baik dan memungkinkan diambilnya keputusan yang efektif untuk menghasilkan rencana strategis.

Serangkaian strategi paling efektif dan menarik yang bisa dikelola harus dikembangkan. Penetapan tujuan dan sasaran strategis dalam hal ini menjadi sangat penting bagi keberhasilan organisasional untuk mendeskripsikan dan menambah kejelasan serta spesifikasi dari pernyataan visi dan menyediakan landasan bagi aktivitas perencanaan, pengorganisasian, pemotivasian, serta pengontrolan selama penerapan strategi (David, 2009; Simerson, 2011).

Penerapan strategi seringkali disebut 'tahap aksi' dari perencanaan strategis, termasuk di dalamnya monitoring dan evaluasi strategi. Penerapan strategi mengharuskan organisasi untuk menetapkan tujuan dan sasaran tahunan, membuat kebijakan, dan mengalokasikan sumber daya, sehingga strategi-strategi yang telah dirumuskan dapat dijalankan. Tantangan penerapan strategi adalah merangsang pimpinan dan pegawai di segenap organisasi untuk bekerja dengan penuh komitmen dan antusias demi mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Oleh sebab itu, monitoring dan evaluasi strategi juga menjadi bagian dari proses penerapan strategi. Monitoring dan evaluasi strategi merupakan cara utama untuk mengetahui mengapa strategi tertentu tidak berjalan dengan baik. Tiga aktivitas evaluasi strategi yang mendasar adalah (1) peninjauan ulang faktor-faktor eksternal dan internal yang menjadi landasan bagi strategi ini, (2) pengukuran kinerja, (3) pengambilan langkah korektif (David, 2009).

II.3 Faktor yang Mempengaruhi Efektivitas Perencanaan Strategis

Perencanaan strategis adalah proses yang sangat interaktif serta membutuhkan partisipasi dan koordinasi yang efektif di antara pihak-

pihak yang terkait dalam tim perencana strategis. Tim perencana strategis dengan beragam jabatannya adalah individu-individu yang paling bertanggung jawab bagi keberhasilan atau kegagalan sebuah organisasi. Perencanaan strategis yang efektif dan produktif tergantung pada pengetahuan dan pemahaman tim perencana strategis tentang apa mandat organisasi dan bagaimana organisasi bekerja. Pemahaman mengenai visi, misi dan mandat merupakan kunci paling penting dari perencanaan strategis, diikuti oleh komitmen untuk mencapai dan menyelenggarakannya. Semua penyusun strategi harus mampu menjadi *role model*. Sebagai tim yang memimpin perubahan, jika tidak adaptif dan menjadi model yang baik, organisasi secara keseluruhan tidak akan mampu beradaptasi karena kepemimpinan pada intinya adalah tentang menjadi model teladan. Kunci penting lainnya adalah keterbukaan. Kesediaan dan keinginan untuk mempertimbangkan informasi baru, sudut pandang baru, gagasan baru, dan kemungkinan baru adalah hal yang penting. Semua anggota tim harus memiliki semangat untuk mencari dan belajar (Bryson dan Alston, 2005; Jackson, 2007; David, 2009).

Perencanaan strategis akan membantu organisasi merumuskan strategi-strategi yang lebih baik dengan menggunakan pendekatan terhadap pilihan strategi yang lebih sistematis, logis, dan rasional. Analisis melalui dialog dan diskusi diperlukan sebagai bahan penyusun strategi sehingga terbangun pemahaman mengenai tindakan-tindakan strategis yang perlu dilakukan. Komunikasi yang baik dan umpan balik dibutuhkan di dalam keseluruhan proses perencanaan strategis. Oleh sebab itu, komunikasi dan kerja sama menjadi kunci bagi keberhasilan

perencanaan strategis terutama selama penerapan strategi (Bryson dan Alston, 2005; David, 2009).

Keberhasilan senantiasa menciptakan persoalan dan kebutuhan baru. Organisasi yang mudah berpuas diri akan mengalami kegagalan. Organisasi yang hanya menjalankan rutinitas sebenarnya telah mengalami kematian karena hanya melakukan kesibukan untuk mempertahankan stagnasi. Adanya dinamika baik pada lingkungan eksternal maupun internal menuntut organisasi untuk dapat: (1) terus menerus beradaptasi pada dinamika eksternal serta kemampuan, kompetensi, dan sumber daya internal; dan (2) efektif merumuskan, menerapkan, dan menilai berbagai strategi yang dapat menguatkan faktor-faktor tersebut. Oleh sebab itu, hasil dari monitoring dan evaluasi strategi juga dapat harus dimanfaatkan organisasi untuk mengambil langkah ke arah pencapaian berkelanjutan. Kemajuan teknologi informasi dan komunikasi harus dioptimalkan untuk memudahkan semua proses perencanaan strategis yang dilakukan dan membantu membangun keputusan-keputusan yang responsif terhadap perubahan tersebut (David, 2009; Simerson, 2011).

II.4 Optimalisasi Peranan Unit Kerja Daerah

Dalam rangka mendukung peningkatan pendapatan daerah dan pengelolaan keuangan daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta yang akuntabel dan transpara maka optimalisasi peranan unit kerja merupakan *keyword* penting dalam kasus ini. Pasalnya unit kerja atau yang dikenal sebagai Satuan Kerja Perangkat Daerah merupakan suatu kerangka

system yang bertanggung jawab penuh dalam hal penerimaan, pengelolaan, dan pertanggungjawaban dalam hal keuangan daerah.

Di Daerah Istimewa Yogyakarta terdapat satu Satuan Kerja Perangkat Daerah khusus yang mengelola dan menangani langsung manajemen penerimaan dan pengelolaan anggaran. Satuan Kerja Perangkat Daerah tersebut adalah Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan, dan Aset Daerah Istimewa Yogyakarta. Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Istimewa Yogyakarta dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 6 Tahun 2008 tanggal 12 Desember 2008 tentang Pembentukan dan Organisasi Lembaga Teknis Daerah di Lingkungan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan, dan Aset Daerah Istimewa Yogyakarta sebelumnya adalah gabungan dari beberapa instansi dan bagian yaitu Bagian Perlengkapan Biro Umum dan Badan Pengelola Keuangan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Berdasarkan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 42 Tahun 2008 tentang Rincian Tugas dan Fungsi Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset dan Unit Pelaksana Teknis Dinas pada Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan, dan Aset Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai tugas melaksanakan pengelolaan anggaran pendapatan, anggaran belanja, kas daerah, pembinaan administrasi keuangan daerah, akuntansi dan pengelolaan barang daerah.

Dalam rangka melaksanakan tugas sebagaimana tersebut diatas, Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan, dan Aset Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai fungsi :

1. Penyusunan program dibidang pengelolaan aanggaran pendapatan, anggaran belanja, kas daerah, pembinaan administrasi keuangan daerah, akuntansi dan pengelolaan barang daerah;
2. Perumusan kebijakan teknis di bidang pengelolaan anggaran pendapatan, anggaran belanja, kas daerah, pembinaan administrasi keuangan daerah, akuntansi dan pengelolaan barang daerah;
3. Penyelenggaraan pengelolaan pendapatan daerah;
4. Penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
5. Pengelolaan kas daerah;
6. Pelaksanaan pembinaan administrasi keuangan daerah;
7. Penyelenggaran akuntansi dan pertanggungjawaban pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
8. Penyelenggaraan pengelolaan barang daerah;
9. Pelaksanaan kegiatan ketatausahaan;
10. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Gubernur sesuai dengan fungsi dan tugasnya; dan
11. Pelaksanaan evaluasi dan pelaporan laporan program dinas.

Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan, dan Aset Daerah Istimewa Yogyakarta seuai dengan tugas pokok fungsinya mengampu bidang keuangan daerah yang meliputi: penerimaan, pengelolaan, dan

pertanggung jawaban Kekayaan daerah. Oleh karena diperlukan sebuah perencanaan yang baik untuk mengelola penerimaan, pengelolaan dan kekayaan daerah agar program dan kegiatan di bidang keuangan daerah tidak menjadi rutinitas, tindakan *moral hazard/conflict of interest* dapat dihindari dan pengelolaan di bidang keuangan daerah lebih efisien dan efektif sehingga manfaat (*output* dan *outcome*) yang hendak dicapai dapat tercapai.

II.5 Keuangan Daerah

Keuangan daerah dapat diartikan sebagai: ”semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang belum dimiliki/dikuasai oleh negara atau daerah yang lebih tinggi serta pihak-pihak lain sesuai ketentuan/peraturan perundangan yang berlaku” (Mamesah, 1995). Dari definisi tersebut terdapat dua hal yang perlu dijelaskan, yaitu:

1. Yang dimaksud dengan semua hak adalah hak untuk memungut sumber-sumber penerimaan daerah seperti pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerahm dan lain-lain, dan/atau hak untuk menerima sumber-sumber penerimaan lain seperti Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus sesuai peraturan yang ditetapkan. Hak tersebut akan menaikkan kekayaan daerah.
2. Yang dimaksud dengan semua kewajiban adalah kewajiban untuk mengeluarkan uang untuk membayar tagihan-tagihan kepada daerah dalam rangka penyelenggaraan fungsi pemerintahan,

infrastruktur, pelayanan umum, dan pengembangan ekonomi. Kewajiban tersebut akan menurunkan kekayaan daerah.

Keuangan daerah memiliki ruang lingkup yang terdiri atas keuangan daerah yang dikelola langsung dan keuangan daerah yang dipisahkan. Yang termasuk dalam keuangan daerah yang dikelola langsung adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan barang-barang inventaris milik daerah. Di lain pihak, keuangan daerah yang dipisahkan meliputi Badan Usaha Milik Daerah.

Keuangan daerah dikelola melalui manajemen keuangan daerah. Jadi, manajemen keuangan daerah adalah ”pengorganisasian dan pengelolaan sumber-sumber daya atau kekayaan yang ada pada suatu daerah untuk mencpai tujuan yang dikehendaki daerah tersebut.”

Salah satu aspek dari pemerintah daerah yang harus diatur secara hati-hati adalah masalah pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Seperti sudah diketahui, anggaran daerah adalah rencana kerja pemerintah daerah dalam bentuk uang (rupiah) dalam satu periode tertentu (satu tahun). Anggaran Daerah atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan instrumen utama bagi pemerintah daerah. Sebagai instrumen kebijakan, Anggaran Daerah menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah. Anggaran Daerah digunakn sebagai alat untk menentukan besar pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran di masa-masa yang akan datang, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kinerja, alat untuk memotivasi para pegawai, dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja.

Dalam kaitan ini, proses penyusunan dan pelaksanaan anggaran hendaknya difokuskan pada upaya untuk mendukung pelaksanaan aktivitas atau program yang menjadi prioritas dan preferensi daerah yang bersangkutan.

II.6 Otonomi Daerah

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah adalah salah satu landasan yuridis bagi pengembangan otonomi daerah di Indonesia. Dalam undang-undang ini disebutkan bahwa pengembangan otonomi pada daerah diselenggarakan dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, dan keadillan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Otonomi daerah dapat diartikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban yang diberikan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan.

Otonomi yang diberikan kepada daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab secara proporsional. Artinya, pelimpahan tanggung jawab akan diikuti oleh pengaturan pembagian dan pemanfaatan sumber daya yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah pusat dan dengan pemerintah daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya yang dilaksanakan secara adil dan selaras. Hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antar susunan pemerintahan.

Dalam upaya penerapan Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria telah tersusun Kebijakan Penerapan Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria Urusan Pemerintahan yang Menjadi Kewenangan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta untuk bidang Arsip, Pariwisata dan bidang Kependudukan dan Pencatatan Sipil.

Hal-hal yang mendasar dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah adalah kuatnya upaya untuk mendorong pemberdayaan masyarakat, pengembangan prakarsa dan kreativitas, peningkatan peran serta masyarakat, dan pengembangan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Undang-undang ini memberikan otonomi secara utuh kepada daerah untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat. Artinya, sekarang daerah sudah diberi kewenangan yang utuh dan bulat untuk merencanakan, melaksanakan, mengawasi, mengendalikan, dan mengevaluasi kebijakan-kebijakan daerah itu sendiri. Dengan semakin besarnya partisipasi masyarakat, desentralisasi kemudian akan mempengaruhi komponen kualitas pemerintahan lainnya. Salah satunya berkaitan dengan pergeseran orientasi pemerintah dari *command and*

control menjadi berorientasi pada tuntutan dan kebutuhan publik. Orientasi yang seperti ini kemudian akan menjadi dasar bagi pelaksanaan peran pemerintah sebagai stimulator, fasilitator, koordinator, dan *entrepreneur* (wirausaha) dalam proses pembangunan.

PERUMUSAN DASAR PERENCANAAN SEKTOR ADMINISTRASI

III

III.1 Orientasi Penyusunan Dokumen Rencana Pembangunan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta

Penyusunan dokumen perencanaan semestinya menjadi proses bagi institusi untuk mengembangkan diri, meningkatkan kinerja, serta mengelola perubahan untuk merespon peluang dan ancaman. Namun orientasi ideal ini belum termanivestasi dalam praktik penyusunan dokumen rencana pembangunan di sektor administrasi publik Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta. Hal ini sebenarnya merupakan kecenderungan umum di semua institusi pemerintah. Penyebabnya adalah sistem perencanaan lebih dimaknai sebagai pengadministrasian keinginan belanja, bukan sebagai media dan proses pengembangan rencana strategis. Konsekuensi dari praktik yang demikian adalah restra hanya menjadi dokumen administratif yang berisi daftar keinginan belanja, bukan sebuah dokumen yang bernilai strategis.

Hasil pencermatan terhadap dokumen rencana strategis dari tiga biro administrasi menunjukkan bahwa telah terjadi deviasi dalam memaknai dokumen rencana strategis. Hal ini menyebabkan orientasi penyusunan dokumen rencana strategis telah tidak sesuai lagi dengan yang diharapkan. Penyusunan dokumen rencana strategis saat ini,

sebagaimana terjadi juga di hampir semua institusi pemerintah daerah, dilakukan hanya untuk memenuhi ketentuan regulasi (Permendagri Nomor 54 Tahun 2010). Tidak salah memenuhi kewajiban untuk memenuhi ketentuan tersebut. Permasalahannya adalah terlihat bahwa ketiga Biro Administrasi belum memiliki tradisi untuk mengembangkan *strategic planning* di satu sisi, sementara di sisi lain banyak ketidaksesuaian antara substansi rencana strategis menurut permendagri dengan substansi rencana strategis seharusnya sebagaimana yang digagas dan dikembangkan oleh para ilmuwan dan praktisi di luar institusi pemerintah.

Kementerian Dalam Negeri melalui Permendagri telah mengubah makna dan tujuan penyusunan dokumen rencana strategis sehingga bukan hanya berisi rumusan *strategic plan,* melainkan bagian dari instrumen penganggaran. Implikasinya, dokumen rencana strategis versi yang dimaksudkan Kemdagri menjadi lebih rumit dan detail sehingga justru mengaburkan nilai strategisnya. Bahkan muncul sesat pikir yang menganggap ‘berbagai kebutuhan belanja harus masuk di dalam dokumen rencana strategis agar kebutuhan belanja tersebut dapat dianggap sah untuk masuk dalam rencana tahunan dan dokumen anggaran’. Pemahaman sesat ini kemudian mendorong hampir semua institusi pemerintah daerah memasukkan kebutuhan-kebutuhan rutin, seperti belanja ATK, pembayaran listrik, air, pembelian pakaian seragam, dan lain semacamnya. Sesat pikir yang melembaga ini semakin menjadikan dokumen rentra kehilangan makna sebagai manivestasi dari *strategic planning.* Orientasi dari institusi pemerintah daerah yang merasa memerlukan dan kemudian sibuk menyusun dokumen rencana strategis menjadi tidak sesuai dengan yang diharapkan, yaitu hanya sekedar untuk

memenuhi ketentuan permendagri, atau untuk mengamankan kebutuhan belanjanya selama lima tahun ke depan. Keduanya jelas merupakan orientasi yang salah dan tidak sesuai dengan makna dan tujuan dari penyusunan *strategic plan* yang sebenarnya.

Kondisi di atas diperparah dengan kondisi ketiga Biro Administrasi yang belum memiliki tradisi pengembangan *strategic planning.* Ini terlihat dari ketiganya yang belum memahami dengan baik atau belum secara optimal menjalankan mandat atau tupoksinya sebagai *think tank,* yaitu sebagai institusi analis, monitoring dan evaluator kebijakan. Pemahaman dan kesadaran mengenai mandat atau tupoksi ini padahal menjadi prasyarat atau prakondisi dasar bagi institusi untuk dapat mengembangkan *strategic plan.* Tanpa itu maka *strategic plan* yang disusun atau dikembangkan tidak akan sesuai harapan, yaitu tidak akan mampu menjadi rujukan bagi pengembangan institusi maupun dalam merespon dinamika lingkungan eksternal dan internal.

Pertalian dari kedua kondisi tersebut sangat penting untuk diperhatikan. Meskipun dokumen rencana strategis dibuat dan dilaksanakan, institusi tidak akan mengalami perkembangan dan bahkan bisa jadi akan terpuruk karena gagal mengantisipasi dan merespon dinamika lingkungan eksternal dan internal. Ketiga Biro Administrasi hanya akan menjalani rutinitas yang *ajeg*. Ketiganya sulit untuk berkembang, apalagi diharapkan untuk memberikan kontribusinya sebagai institusi analis dan evaluator kebijakan. Kondisi ini harus menjadi perhatian bersama dan strategi untuk membenahi kondisi ini perlu segera dipikirkan mengingat ketiga Biro Administrasi ini memiliki peran yang sebenarnya

sangat vital dan strategis dalam pembangunan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Upaya pembenahan yang dilakukan selama ini memang telah cukup banyak. Di antaranya adalah melalui pendampingan dan pembimbingan teknis penyusunan rencana strategis bagi ketiga biro administrasi. Pendampingan ini memang penting untuk dilakukan dalam rangka memastikan ketiga Biro memahami bagaimana menyusun rencana strategis. Namun kegiatan semacam ini cenderung lebih banyak berkonsentrasi pada bagaimana menyusun rencana strategis seperti yang dikehendaki Peraturan Menteri Dalam Negeri. Meskipun pemahaman mengenai sistematika dan format rencana strategis masih menjadi kelemahan lainnya, kelemahan ini menurut saya bukan merupakan permasalahan yang utama. Dengan tingkat kerumitan dan detail yang dituntut dalam rencana strategis ala Peraturan Menteri Dalam Negeri, kegiatan pendampingan hanya membuat ketiga biro, dan sebenarnya banyak dilakukan oleh institusi pemerintah daerah lainnya, lebih memperhatikan format daripada substansi. Ini semakin melembagakan orientasi penyusunan rencana strategis untuk sekedar memenuhi permendagri, bukan sebagai bagian dari proses pengembangan *strategic plan.*

Kondisi-kondisi tersebut yang menyebabkan kualitas dokumen rencana strategis ketiga biro bervariasi. Ada yang hanya sekedar untuk memenuhi ketentuan regulasi dengan tingkat kesalahan yang lebih menunjukkan pemahaman yang terbatas mengenai rencana strategis dari para penyusunnya, sementara yang lain ada yang telah terlihat lebih baik namun masih lemah untuk diharapkan menjadi panduan pengembangan

dan peningkatan kinerja institusi karena terjebak dengan orientasi yang tidak tepat dalam penyusunan rencana strategis baik dari pihak Pembina (Kemdagri) maupun pihak internal biro.

III.2 Substansi Rencana Strategis

Bagian ini memaparkan hasil analisis terhadap substansi dokumen rencana strategis dari ketiga biro administrasi. Analisis dilakukan terhadap koherensi serta pemenuhan dua prinsip penting dalam penyusunan *strategic plan,* yaitu *evidence-based planning* dan *performance-based planning.* Analisis dilakukan terhadap dokumen rencana strategis versi terbaru yang dimiliki ketiga biro.

III.2.1 Koherensi

Salah satu kriteria dokumen rencana strategis untuk dinilai baik adalah ketika substansinya menunjukkan dengan jelas keterkaitan antarkomponen, yaitu antara rumusan isu-isu strategis, visi, misi, tujuan, sasaran, strategi, arah kebijakan, program dan kegiatan. Visi merupakan rumusan kondisi institusi atau hasil dari upaya institusi yang ingin diwujudkan dalam lima tahun. Misi merupakan upaya besar yang dilakukan sesuai dengan mandat yang diberikan untuk mewujudkan visi. Tujuan adalah arah yang ditetapkan untuk ditempuh dari setiap upaya besar yang dilakukan (misi), sementara sasaran adalah kondisi spesifik yang harus dicapai agar tujuan terpenuhi atau kondisi yang menjadi prasyarat bagi tercapainya tujuan. Indikator ketercapaian sasaran harus jelas, spesifik dan terukur. Program

dan kegiatan semestinya dikembangkan semata-mata untuk mencapai sasaran-sasaran yang telah ditetapkan. Dengan demikian setiap program dan kegiatan memiliki rasionalitas dan orientasi yang jelas.

Dokumen rencana strategis yang disusun oleh ketiga biro administrasi belum memenuhi prinsip koherensi ini. Rumusan sasaran masih bersifat abstrak sehingga program dan kegiatan yang direncanakan tidak jelas. Program dan kegiatan masih bersifat umum, bukan bersifat spesifik dan jelas. Sebagai contoh, Salah satu tujuan yang dirumuskan oleh Biro Administrasi Pembangunan adalah “Menciptakan kebijakan yang sesuai dengan kebutuhan stakeholders dan mampu menjawab dinamika pembangunan”. Kemudian, sasaran yang ingin dicapai dari tujuan tersebut adalah “terwujudnya rumusan bahan kebijakan pembangunan pekerjaan umum, perumahan, energi dan sumberdaya mineral, perhubungan, budaya dan pariwisata”. Rumusan sasaran ini bersifat sangat umum. Semestinya rumusan sasaran bersifat spesifik terkait dengan bidang-bidang atau sektor-sektor yang menjadi perhatian Biro Administrasi Pembangunan, yaitu terkait pekerjaan umum, perumahan, energi dan sumberdaya mineral, perhubungan, budaya dan pariwisata. Sasaran yang spesifik dan jelas seharusnya dibuat untuk setiap sektor tersebut.

Untuk dapat merumuskan sasaran yang spesifik dan kontekstual, biro administrasi memang seharusnya mereview isu strategis dari setiap sektor pembangunan yang menjadi ranah perhatiannya. Analisis isu strategis yang terdapat di Rencana

Pembangunan Jangka Menengah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta semestinya dapat (atau bahkan wajib) dijadikan sebagai rujukan atau *entry point* dalam mereview isu strategis. Ini penting dilakukan untuk membangun keterkaitan antara Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta dan Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah. Isu strategis di Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta seharusnya bukan hanya berupa daftar isu, melainkan uraian analisis untuk setiap isu strategis. Sementara pada Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah, dalam hal ini ketiga biro administrasi, harus mempertajam analisis isu strategis yang telah disebutkan di Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta. Sebagai contoh dapat dilihat pada lampiran (*planning paper*).

Kondisi yang berbeda terlihat dari dokumen Rencana Strategis Biro Administrasi Perekonomian dan Sumber Daya Alam. Biro Administrasi Perekonomian dan Sumber Daya Alam telah me-*review* Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta, Rencana Tata Ruang Wilayah dan sejumlah kondisi eksternal seperti kebijakan kementerian dan dinamika lingkungan. Namun Biro Administrasi Perekonomian dan Sumber Daya Alam masih belum mampu merumuskan dan mendeskripsikan isu strategis yang perlu diresponnya secara spesifik dan jelas. Akibatnya, Biro Administrasi Perekonomian dan Sumber Daya Alam gagal

merumuskan sasaran yang baik, yaitu yang semestinya berupa kondisi-kondisi yang perlu diciptakan atau diperbaiki sebagai bentuk respon terhadap masing-masing isu strategis yang ada. Meskipun rumusan visi dari Biro Administrasi Perekonomian dan Sumber Daya Alam telah cukup baik, rumusan misi dan tujuan yang normatif dan cenderung tidak tepat menyebabkan sasaran-sasaran yang ditetapkan Biro Administrasi Perekonomian dan Sumber Daya Alam menjadi tidak jelas. Kesalahan pada titik ini tentu menyebabkan kesalahan-kesalahan pada bagian selanjutnya. Bagaimana dapat menentukan program dan kegiatan yang tepat apabila sasaran tidak jelas? Kondisi ini menunjukkan Rencana Strategis Biro Administrasi Perekonomian dan Sumber Daya Alam juga belum bersifat koheren.

Ketidakjelasan rumusan sasaran (dan juga indikator sasaran) menyebabkan pilihan dan rumusan program dan kegiatan kabur. Rumusan sasaran yang abstrak ini disebabkan kegagalan dalam menetapkan tujuan yang jelas dari setiap misi yang diemban. Bahkan kekaburan ini terjadi sejak perumusan visi dan misi. Tabel 1 di bawah ini menunjukkan kerangka relasi antara visi, misi, tujuan, sasaran serta program dan kegiatan dari ketiga biro administrasi yang belum semuanya menunjukkan adanya relevansi.

Pada Tabel 1 terlihat sejumlah persoalan terkait dengan rumusan visi hingga program dan kegiatan pada ketiga Biro. Terdapat banyak bagian tersebut yang memiliki relevansi yang rendah, seperti antara misi dan visi (misi yang ditetapkan tidak

semuanya relevan dengan pencapaian visi), antara tujuan dan misi (rumusan tujuan tidak menunjukkan orientasi dari misi yang ditetapkan), antara tujuan dan sasaran (sasaran yang ditetapkan bukan sebuah prakondisi yang perlu diciptakan untuk memenuhi tujuan), serta antara sasaran dan program/ kegiatan (program dan kegiatan yang dipilih tidak atau kurang relevan dengan pencapaian sasaran). Itu semua menunjukkan rencana strategis ketiga biro belum bersifat koheren karena antarkomponennya memiliki relevansi yang rendah, selain banyak rumusan di komponen-komponen tersebut yang masih belum tepat.

Tabel 1 Rumusan Bagian-Bagian Penting dalam Rencana Strategis Tiga Biro Administrasi di Daerah Istimewa Yogyakarta

Institusi	Visi (kondisi institusi atau hasil dari berperan efektifnya institusi pada lima tahun ke depan)	Misi (*grand strategy* sesuai dengan mandat yang dimiliki untuk mencapai visi)	Tujuan (Orientasi dari penyelenggaraan Misi)	Sasaran (Prakondisi-prakondisi yang harus tercipta agar tujuan terpenuhi)	Program dan Kegiatan (Strategi konkret untuk mencapai sasaran-sasaran tertentu yang ditetapkan)
Biro Administrasi Pembangunan	Terwujudnya bahan rumusan kebijakan pembangunan yang aplikatif dan sinergis serta pelayanan secara optimal	Meningkatkan kualitas bahan rumusan kebijakan	Menciptakan kebijakan yang sesuai dengan kebutuhan stakeholders dan mampu menjawab dinamika pembangunan	Terwujudnya rumusan bahan kebijakan pembangunan pekerjaan umum, perumahan, energi sumberdaya mineral, perhubungan, budaya dan pariwisata	Program Analisis Kebijakan Pembangunan. Kegiatannya meliputi: 1. Analisis Kebijakan Bidang Pariwisata dan Kebudayaan; 2. Analisis Kebijakan Bidang Perhubungan dan Komunikasi; 3. Analisis kebijakan Bidang PU dan ESDM; 4. Analisis Program/Kegiatan Dekonsentrasi; 5. Koordinasi Kebijakan Bidang Pariwisata dan Budaya; 6. Koordinasi Kebijakan Bidang Perhubungan; 7. Koordinasi Kebijakan Bidang PU dan ESDM; 8. Koordinasi Pelaksanaan Program Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan; 9. Pemantauan Evaluasi dan Pelaporan Kebijakan Bidang PU dan ESDM; 10. Pemantauan Evaluasi dan Pelaporan Pelaksanaan Program/Kegiatan Dekonsentrasi; 11. Pemantauan Evaluasi dan Pelaporan Pelaksanaan Kebijakan Bidang Pariwisata dan Kebudayaan; 12. Pemantauan Evaluasi dan Pelaporan Pelaksanaan Kebijakan Bidang Perhubungan dan Kominfo;
		Meningkatkan sinergisitas sumber daya dalam pelaksanaan pembangunan	Mewujudkan pemenuhan kebutuhan sumber daya pembangunan yang efektif dan efisien	Tersusunnya bahan rumusan bahan kebijakan dekonsentrasi, tugas pembantuan, urusan bersama dan alokasi khusus kantor daerah dan kantor pusat	
		Meningkatkan kontribusi kelitbangan dalam menunjang pembangunan daerah	Mewujudkan pelayanan bidang kelitbangan secara optimal serta pengelolaan dan pemanfaatan hasil litbang untuk meningkatkan pembangunan daerah	Terwujudnya rekomendasi terhadap hasil penelitian dan pengembangan sebagai bahan perumusan kebijakan	

Institusi	Visi (kondisi institusi atau hasil dari berperan efektifnya institusi pada lima tahun ke depan)	Misi (*grand strategy* sesuai dengan mandat yang dimiliki untuk mencapai visi)	Tujuan (Orientasi dari penyelenggaraan Misi)	Sasaran (Prakondisi-prakondisi yang harus tercipta agar tujuan terpenuhi)	Program dan Kegiatan (Strategi konkret untuk mencapai sasaran-sasaran tertentu yang ditetapkan)
					13. Pemantauan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan program/kegiatan dekonsentrasi.
Biro Administrasi Perekonomian dan SDA	Sebagai Institusi Perumus Bahan Kebijakan dalam Menentukan Arah Perekonomian Daerah.	Meningkatkan kualitas SDM yang profesional.	Mewujudkan SDM yang mampu menghasilkan bahan rumusan dan analisa kebijakan yang implementatif	SDM yang profesional	- Program Pelayanan Administrasi Perkantoran (berbagai kegiatan administratif yang bersifat rutin) - Program Peningkatan Sarana dan Prasarana Aparatur (berbagai kegiatan pengadaan dan pemeliharaan sarana) - Program Peningkatan Kapasitas Sumberdaya Aparatur - Program Peningkatan Pengembangan Sistem Pelaporan Capaian Kinerja dan Keuangan
		Merumuskan arah kebijakan perekonomian dan pengelolaan sumber daya alam hayati berwawasan lingkungan untuk kesejahteraan masyarakat.	Menghasilkan bahan rumusan kebijakan pengelolaan sumber daya air, pengelolaan SDA hayati yang berwawasan lingkungan dan peningkatan pertumbuhan ekonomi daerah yang berkualitas	Analisa kebijakan yang implementatif Analisa kebijakan yang akuntabel Analisa kebijakan Pengelolaan dan pemanfaatan SDA hayati yang berwawasan lingkungan dan berkelanjutan Analisa kebijakan pendukung pertumbuhan ekonomi yang berkualitas	Program Analisis Kebijakan Pembangunan. Kegiatannya meliputi: - Pemantauan dan Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Bidang Kerjasama, Penanaman Modal, Perijinan, dan Pengelolaan Keuangan Daerah - Pemantauan dan Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Bidang Badan Usaha Daerah - Pemantauan dan Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Bidang Pertanian dan Ketahanan Pangan - Pemantauan dan Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Bidang Kehutanan, Perkebunan, Kelautan, dan Perikanan - Pemantauan dan Evaluasi

Institusi	Visi (kondisi institusi atau hasil dari berperan efektifnya institusi pada lima tahun ke depan)	Misi (*grand strategy* sesuai dengan mandat yang dimiliki untuk mencapai visi)	Tujuan (Orientasi dari penyelenggaraan Misi)	Sasaran (Prakondisi-prakondisi yang harus tercipta agar tujuan terpenuhi)	Program dan Kegiatan (Strategi konkret untuk mencapai sasaran-sasaran tertentu yang ditetapkan)
					Pelaksanaan Kebijakan Bidang Lingkungan Hidup - Pemantauan dan Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Bidang Koperasi dan UKM - Pemantauan dan Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Bidang Perindustrian dan Perdagangan - Tujuh kegiatan "Koordinasi dan fasilitasi Pelaksanaan Kebijakan" di bidang-bidang seperti di atas. Tujuh kegiatan "Penyusunan Bahan Rumusan Kebijakan" di bidang-bidang seperti di atas.
Biro Administrasi Kesejahteraan Rakyat dan Kemasyarakatan	Menjadikan Institusi Kebijakan yang Profesional untuk Menunjang Terwujudnya Masyarakat yang Lebih Berkarakter, Bebudaya, Maju, Mandiri dan Sejahtera	1. Mewujudkan koordinasi perencanaan dan penyusunan kebijakan Kesra dan Kemasyarakatan 2. Mewujudkan pengendalian penyelenggaraan dan pengawasan pelaksanaan kebijakan di bidang Kesra dan Kemasyarakatan 3. Mewujudkan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan Kesra dan Kemasyarakatan	Meningkatkan efektifitas dan efisiensi Koordinasi Perencanaan dan Penyusunan Kebijakan, serta Sinkronisasi Pelaksanaan Kebijakan, Pengendalian Penyelenggaraan dan Pengawasan Pelaksanaan Kebijakan di Bidang Kesejahteraan Rakyat dan Kemasyarakatan dalam upaya mewujudkan masyarakat yang lebih berkarakter, berbudaya, maju, mandiri dan sejahtera.	Peningkatan Kualitas Bahan perumusan kebijakan bidang kesejahteraan rakyat dan Kemasyarakatan (sasaran pokok)	Program Analisis Kebijakan Pembangunan. Kegiatannya meliputi: - Penyiapan Bahan Perumusan Kebijakan Bidang Pendidikan, Pemuda, dan Olah Raga - Penyiapan Bahan Perumusan Kebijakan Bidang Kesehatan - Penyiapan Bahan Perumusan Kebijakan Bidang KB dan Keluarga Sejahtera - Penyiapan Bahan Perumusan Kebijakan Bidang Pemberdayaan Masyarakat - dan semacamnya
				Peningkatan pelaksanaan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan bidang Kesejahteraan Rakyat dan	Program Analisis Kebijakan Pembangunan. Kegiatannya meliputi: - Pemantauan Dan Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Bidang Pendidikan, Pemuda, dan Olah

Institusi	Visi (kondisi institusi atau hasil dari berperan efektifnya institusi pada lima tahun ke depan)	Misi (*grand strategy* sesuai dengan mandat yang dimiliki untuk mencapai visi)	Tujuan (Orientasi dari penyelenggaraan Misi)	Sasaran (Prakondisi-prakondisi yang harus tercipta agar tujuan terpenuhi)	Program dan Kegiatan (Strategi konkret untuk mencapai sasaran-sasaran tertentu yang ditetapkan)
				Kemasyarakatan	Raga - Pemantauan Dan Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Bidang Kesehatan - Pemantauan Dan Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Bidang KB dan Keluarga Sejahtera dan semacamnya
				Peningkatan sinergitas pelaksanaan kebijakan bidang kesejahteraan rakyat dan Kemasyarakatan	Program Analisis Kebijakan Pembangunan. Kegiatannya meliputi: - Koordinasi dan Fasilitasi Pelaksanaan Kebijakan Bidang Pendidikan, Pemuda, dan Olah Raga - Koordinasi dan Fasilitasi Pelaksanaan Kebijakan Bidang Kesehatan - Koordinasi dan Fasilitasi Pelaksanaan Kebijakan KB dan Keluarga Sejahtera - dan semacamnya

III.2.2 *Evidence-based Planning*

Salah satu prinsip ideal dalam perencanaan adalah berbasis pada data atau bukti nyata tentang sebuah kondisi (*evidence-based planning*). Sebenarnya prinsip *evidence-based planning* mencakup perhatian terhadap dua kondisi, yaitu kondisi saat ini (*existing or current conditions*) dan kondisi ke depan yang diharapkan (*expected or desired conditions*). Kondisi saat ini penting untuk diidentifikasi dan dianalisis karena menjadi titik tolak perubahan, sementara kondisi yang diharapkan penting untuk dirumuskan secara spesifik dan jelas karena menjadi target untuk dicapai atau diwujudkan. Namun pada bagian ini akan secara khusus mengeksplorasi tentang kualitas dokumen rencana strategis ketiga biro dari aspek ketersediaan, kecukupan dan kejelasannya dalam menyediakan informasi tentang *current conditions* dari masing-masing Biro dan juga isu strategis yang dihadapi. Sedangkan eksplorasi tentang ketersediaan, kecukupan dan kejelasan informasi tentang *desired conditions* pada dokumen rencana strategis ketiga biro menjadi bagian dari analisis di bagian selanjutnya, yaitu tentang *performance-based planning.*

Dengan terpenuhinya prinsip ini maka pengembangan program akan bersifat berkelanjutan dan cenderung tidak *incremental*. Namun apabila perencanaan tidak dilakukan berdasarkan data tentang *current conditions*

dan *the effectiveness of programs* maka kemungkinan terjadinya inefisiensi dan tambal sulam sangat terbuka. Pemenuhan prinsip ini mensyaratkan berfungsinya *database system*, yaitu *data collecting* dilakukan secara reguler sehingga pangkalan data berisi data aktual.

Selain itu, diperlukan juga profesionalitas dalam pengembangan monitoring dan evaluasi (monev) yang berbasis data. Disebut monev yang profesional apabila analisis dan kesimpulan yang dihasilkannya berdasarkan data yang aktual. Evaluasi kinerja program, terutama untuk mengetahui capaian program, didasarkan pada indikator yang tepat dan pemenuhan target-target yang dapat dibuktikan.

Hasil evaluasi inilah yang kemudian menjadi rujukan dalam merencanakan program-program selanjutnya baik yang bersifat jangka panjang, menengah maupun tahunan. Program direncanakan berdasarkan capaian, dan hasil evaluasi aspek lainnya, dari program-program sebelumnya yang relevan. Perencanaan demikianlah yang disebut sebagai perencanaan yang berbasis pada data dan bukti (*evidence-based planning*).

Pengembangan rencana strategis pada ketiga biro administrasi belum memenuhi prinsip ini. Hal ini terlihat dari penyediaan data dan analisis pada dua bagian di depan, yaitu gambaran pelayanan dan isu strategis. Kondisi dua bagian pada dokumen rencana strategis tersebut dari ketiga

biro cukup bervariasi. Namun secara umum ketiganya belum secara memadai menganalisis capaian atau kinerja dari program-program sebelumnya serta mengidentifikasi dan menganalisis isu strategis berbasis data. Isu-isu strategis dirumuskan hanya dalam bentuk *points* tanpa elaborasi. Tabel berikut ini berisi daftar isu strategis dari ketiga biro.

Tabel 2
Daftar Isu-Isu "yang Dianggap" Strategis Tiga Biro Administrasi di Daerah Istimewa Yogyakarta

Biro	Daftar Isu Strategis
Administrasi Perekonominan dan Sumber Daya Alam	**Pertanian** 1. Kebijakan tentang pengaturan dalam pengendalianalih fungsi lahan pertanian 2. Kebijakan pengembangan perbenihan untuk meningkatkan produksi, produktivitas tanaman pangan, hortikultura, peternakan, kehutanan, perkebunan, perikanan dan kelautan 3. Pemberdayaan dan penguatan lembaga petani, nelayan dan peternak, pembudidaya **Lingkungan Hidup** 4. Kebijakan perlindungan dan pelestarian lingkungan yang berbasis kearifan lokal 5. Kebijakan pengendalian dan pemanfaatan air bawah tanah dengan meningkatkan konversi lingkungan **Kehutanan, Perkebunan, Perikanan, dan Kelautan** 6. Kebijakan pengembangan teknologi pertanian dalam arti luas serta peningkatan profesionalisme SDM 7. Kebijakan pengembangan pemasaran hasil pertainian dalam arti luas 8. Kebijakan pengembangan kehutanan untuk pemberdayaan ekonomi, sosial, budaya, pariwisata

	dan pendidikan 9. Kebijakan pengembangan agrobisnis perkebunan untuk memperluas lapangan kerja dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat **Badan Usaha Daerah** 10. Kebijakan perubahan bentuk badan hukum BUKP menjadi BPR, peningkatan status perusahaan daerah menjadi perseroan terbatas 11. Pengembangan ekonomi kerakyatan melalui kebijakan pembiayaan 12. Kebijakan pengembangan potensi Badan Usaha Milik Daerah terkait UUK Daerah Istimewa Yogyakarta
Administrasi Kesejahteraan Rakyat dan Kemasyarakatan	13. Hadirnya budaya konsumtif di masyarakat, yang menjadikan adanya perilaku yang cenderung mengutamakan segala sesuatu harus instan atau budaya pragmatis, tanpa mau untuk menapaki segala proses yang ada. 14. Pemerataan dan perluasan pendidikan dengan memperhatikan partisipasi pendidikan. 15. Masih rendahnya derajat kualitas hidup masyarakat, di antaranya adalah a. Masih tingginya angka kemiskinan. b. Pelayanan kesehatan dan pemerataan fasilitas kesehatan yang belum merata.
Administrasi Pembangunan	16. Terbatasnya data, sumberdaya, dan fungsi kelitbangan sehingga rumusan kebijakan yang dihasilkan belum optimal

Di dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta sebenarnya

juga terdapat satu bagian yang menjelaskan permasalahan pembangunan dan isu strategis. Namun, sama dengan dokumen rencana strategis ketiga biro, isu strategis di dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta juga hanya berupa daftar isu tanpa elaborasi dan analisis. Semestinya rumusan dan uraian isu strategis pada dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta harus dapat memberikan gambaran yang jelas dan dapat dijadikan sebagai *entry point* untuk dianalisis lebih lanjut oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah yang relevan (dalam hal ini ketiga biro) dalam mengidentifikasi isu strategis.

Selain harus memberikan uraian penjelasan yang lebih spesifik dan elaboratif, ketiga biro semestinya melakukan analisis yang memadai. Hal utama yang perlu dianalisis adalah penyebab dari setiap permasalahan atau isu strategis. Hal lainnya yang penting untuk dianalisis adalah mengenai apa yang dihasilkan atau kinerja dari program dan kegiatan pada periode sebelumnya. Ini sangat penting karena sebagian besar isu strategis yang dirumuskan di dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta maupun di dalam rencana strategis bukan merupakan hal baru. Karena bukan hal baru maka sangat mungkin telah terdapat banyak intervensi dan *treatment* yang telah dilakukan untuk

merespon isu-isu strategis tersebut. Capaian ataupun akibat-akibat yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan dari program-program yang telah dilakukan sangat penting untuk dianalisis. Hasil dari analisis ini diperlukan dalam menentukan program selanjutnya yang akan dilakukan untuk merespon isu strategis tertentu. Apakah diputuskan untuk melakukan atau melanjutkan penyelenggaraan program yang sama, memperbaiki desain program sebelumnya, ataukah menghentikan dan mengganti program sebelumnya. Keputusan tersebut ditentukan berdasarkan hasil analisis singkat terhadap program-program tertentu sebelumnya dan nantinya digunakan untuk menentukan program apa yang sebaiknya dikembangkan untuk merespon isu strategis tertentu.

Dengan memaparkan bukan hanya permasalahan dan buktinya, tetapi juga apa yang menjadi penyebab dari setiap masalah atau isu trategis serta apa yang dihasilkan atau akibat dari program-program sebelumnya maka rumusan dan uraian isu strategis pada rencana strategis dapat menjadi jelas, spesifik, dan elaboratif. Dengan isu strategis yang seperti itu maka ketiga biro dapat menetapkan tujuan dan sasaran yang tajam dan jelas sehingga program prioritas dapat dirumuskan secara spesifik untuk merespon isu strategis tertentu atau mencapai sasaran spesifik tertentu.

Karena isu-isu strategis hanya dirumuskan secara umum dalam bentuk *points,* seperti yang dilakukan oleh ketiga biro administrasi, maka sangat wajar apabila mereka gagal dalam mengembangkan program yang relevan dan jelas. Itu terjadi karena sasaran tidak dirumuskan secara jelas berbasis pada rumusan dan uraian isu strategis. Kondisi saat ini (*current conditions*) sebagai titik tolak menuju sasaran atau kondisi yang diharapkan (*desired conditions*) tidak terumuskan dengan jelas. Akibatnya, program juga pada akhirnya dirumuskan secara umum sehingga tidak jelas apa sebenarnya yang akan dilakukan.

Program Analisis Kebijakan Pembangunan merupakan program *generic* yang terdapat di rencana strategis ketiga biro. Ketiganya kemudian mengembangkan kegiatan-kegiatan di bawah program tersebut. Namun rumusan kegiatannya juga terlalu umum, seperti Biro Administrasi Kesejahteraan Rakyat dan Kemasyarakatan menuliskan kegiatan Penyiapan Bahan Perumusan Kebijakan Bidang Kesehatan, Penyiapan Bahan Perumusan Kebijakan Bidang Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera, Penyiapan Bahan Perumusan Kebijakan Bidang Pemberdayaan Masyarakat, dan semacamnya. Rumusan kegiatan seperti itu tidak memberikan informasi tentang apa yang akan dilakukan sebenarnya terkait dengan bidang kesehatan, keluarga sejahtera, pemberdayaan masyarakat, dan lain-lainnya. Biro Administrasi Kesejahteraan Rakyat

dan Kemasyarakatan juga menuliskan kegiatan "pemantauan dan evaluasi" serta "koordinasi dan fasilitasi pelaksanaan" untuk berbagai bidang seperti di atas. Banyak kegiatan yang dirancang dan dibiayai, namun belum jelas secara substantif apa sebenarnya kegiatan tersebut. Pada akhirnya memang terdapat kegiatan spesifik yang dilakukan. Namun kegiatan-kegiatan itu seharusnya sudah dirancang dengan matang di dokumen rencana strategis, tidak muncul secara tiba-tiba di rencana tahunan tanpa rasionalitas atau *logical framework* yang jelas. Sulit untuk memperoleh penjelasan tentang kegiatan-kegiatan tertentu dilakukan sebenarnya untuk mencapai tujuan dan sasaran apa.

Kedua biro yang lain, yaitu Biro Administrasi Perekonominan dan Sumber Daya Alam dan Biro Administrasi Pembangunan melakukan praktik yang sama persis. Pola pengembangan kegiatan yang seperti ini membuat kegiatan-kegiatan yang dilakukan rentan menjadi instrumen yang tidak efektif, bahkan tidak relevan, untuk mendukung pencapaian visi, tujuan dan sasaran Daerah Istimewa Yogyakarta lima tahun ke depan. Dengan rumusan program yang tidak spesifik dan jelas kita tidak dapat berharap banyak dengan apa yang akan dihasilkannya. Sangat mungkin program tetap terlaksana, terbiayai, dan secara administratif dapat dipertanggungjawabkan. Bahkan program dapat dilakukan secara berulang dan terus menerus. Namun, apa yang dihasilkannya sangat mungkin

akan sia-sia karena permasalahan sebenarnya tidak tersentuh dan bahkan dapat menjadi semakin kompleks. Inilah akibat terburuk dari perencanaan yang dilakukan dengan tidak memenuhi prinsip *evidence-based planning.*

III.2.3 *Performance-based Planning*

Prinsip ideal lainnya dalam perencanaan adalah berbasis kinerja. Pengembangan program seharusnya memiliki orientasi dan alasan yang sangat kuat untuk mencapai sasaran tertentu, tidak muncul secara tiba-tiba atau tanpa memiliki tujuan yang jelas. Dokumen Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan rencana strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah sebenarnya didesain dengan menggunakan logika performance-based planning. Hal ini ditandai oleh diturunkannya sasaran-sasaran dari rumusan tujuan yang harus jelas. Setiap sasaran memiliki indikator dan target capaian yang terukur, kemudian program dikembangkan untuk mencapai target-target dari sasaran itu. Dengan demikian setiap program dikembangkan karena ada tujuan dan sasaran yang ingin dicapai. Anggaran dirancang dan disesuikan dengan kebutuhan program dalam mencapai sasaran tertentu dengan target-target yang jelas. Penetapan anggaran seharusnya merupakan sebuah kontrak kinerja dari setiap program untuk mencapai target-target dari setiap sasaran yang telah ditetapkan.

Meskipun Pemerintah mengklaim bahwa sistem penganggaran dalam penyelenggaraan pemerintahan menerapkan prinsip *performance-based budgeting,* praktik yang ada masih jauh dari yang diidealkan. Penyusunan rencana strategis menurut ketentuan Permendagri Nomor 54 Tahun 2010 juga diklaim menggunakan prinsip tersebut. Klaim ini didasarkan pada keharusan bagi institusi pemerintah daerah untuk merumuskan indikator output dari setiap kegiatan dan outcome dari setiap program yang direncanakan baik untuk rencana tahunan (Rencana Kerja Pembangunan Daerah dan Rencana Kerja) dan rencana lima tahunan (Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan rencana strategis). Rencana pembiayaan kemudian diharapkan mengikuti target-target yang ditetapkan untuk setiap indikator.

Perencanaan program dan kegiatan yang memperhatikan dan mengutamakan pencapaian target output dan outcome memang merupakan karakteristik dari *performance-based planning.* Sedangkan penganggaran yang ditujukan untuk membiayai pencapaian target output dan outcome merupakan ciri khas dari *performance-based budgeting.* Namun pada praktiknya, perencanaan dan penganggaran berbasis kinerja tidak terjadi karena banyak kesalahan yang dilakukan baik pada tahap perencanaan maupun evaluasi program dan kegiatan.

Kesalahan yang dilakukan oleh ketiga Biro, dan sebenarnya dilakukan oleh sebagian besar institusi pemerintah pusat maupun daerah, dimulai dari penentuan indikator. Kesalahan dilakukan dalam memilih dan menentukan indikator. Terdapat tiga macam indikator di dalam rencana strategis, yaitu indikator sasaran, indikator *outcome*, dan indikator *output*. Indikator *output* atau keluaran dari kegiatan paling mudah untuk ditentukan. Sedangkan indikator sasaran dan indikator program relatif lebih sulit untuk ditentukan sehingga banyak yang melakukan kesalahan. Bahkan kesalahan ini jamak terjadi karena adanya pemahaman yang tidak tepat mengenai apa yang dimaksud dengan sasaran dan outcome.

Sasaran, sebagaimana telah disebutkan pada bagian sebelumnya, adalah prasyarat yang harus tercapai atau prakondisi yang harus tercipta agar tujuan tertentu terpenuhi. Indikator sasaran adalah ukuran yang dapat digunakan untuk mengetahui apakah prakondisi tertentu tercapai atau tidak. Sebagai contoh, ketercapaian sasaran "terselenggaranya evaluasi reguler kinerja pemerintah daerah dalam meningkatkan akses terhadap pendidikan yang berkualitas" dapat diukur, misalnya, dari cakupan (%) wilayah di Daerah Istimewa Yogyakarta yang dievaluasi atau cakupan (%) sekolah pada tiga jenjang pendidikan yang dievaluasi[1].

[1] Pelayanan pendidikan secara teknis dan operasional tentu merupakan wilayah kewenangan Dinas Pendidikan. Namun pengembangan kebijakan strategis di bidang

Terdapat sejumlah kegiatan yang perlu dilakukan untuk mengembangkan dan melembagakan sistem evaluasi tersebut sehingga pada akhirnya semua daerah bahkan semua sekolah di Daerah Istimewa Yogyakarta tercakup oleh sistem evaluasi. Lebih tepatnya, terdapat sejumlah output yang harus dihasilkan melalui penyelenggaraan sejumlah kegiatan. Output tersebut di antaranya adalah peta sekolah yang menyelenggarakan pendidikan yang berkualitas (mengingat masih terdapat kesenjangan kualitas pendidikan yang diselenggarakan oleh sekolah-sekolah yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta) serta peta aksesibilitas sekolah-sekolah yang berkualitas. Dari peta tersebut akan terlihat kelompok masyarakat mana saja dan berada di daerah mana saja yang masih memiliki akses yang rendah terhadap pendidikan yang berkualitas. Atau, daerah-daerah mana saja yang masih banyak memiliki sekolah yang tidak berkualitas. Atau, sekolah-sekolah mana saja yang berkualitas tapi masih cenderung sulit diakses masyarakat terutama dari kelompok marginal.

Output yang kedua adalah sistem evaluasi reguler yang mampu mengidentifikasi kualitas dan aksesibilitas sekolah (terutama bagi calon siswa dari kalangan masyarakat miskin ataupun calon siswa dari daerah lain). Sistem evaluasi ini sangat penting untuk diterapkan dan

pendidikan, seperti peningkatan kesamaan akses masyarakat di lima daerah di DIY terhadap pelayanan pendidikan yang berkualitas, perlu dilakukan oleh institusi yang memiliki tugas pokok yang lebih strategis. Biro Administrasi Kesejahteraan Rakyat dan Kemasyarakatan merupakan *think thank* kebijakan yang terkait dengan isu kesejahteraan masyarakat termasuk melalui pengembangan layanan pendidikan.

dilakukan secara reguler untuk memastikan bahwa pemerintah kabupaten/ kota, terutama dinas pendidikannya, memiliki perhatian yang memadai dan mendorong sekolah-sekolah yang ada di wilayah yurisdiksinya untuk selalu meningkatkan kualitas namun menjamin warga miskin dan warga dari daerah lain untuk dapat mengaksesnya.

Output yang ketiga adalah hasil monitoring dan evaluasi terhadap pengembangan sistem evaluasi. Pengembangan sistem evaluasi sendiri juga penting untuk dimonitor dan dievaluasi, yaitu untuk memastikan sistem evaluasi dapat diselenggarakan dengan baik dan kendala-kendala yang ada dapat teridentifikasi sehingga dapat diantisipasi dan diatasi.

Output-output itulah yang harus dihasilkan melalui penyelenggaraan kegiatan-kegiatan. Apabila output-output tersebut dapat dihasilkan maka outcome yang diharapkan (*expected outcome*) dapat diwujudkan. Disebut sebagai *performance-based planning* apabila keberhasilan penyelenggaraan program dan kegiatan diukur dari ketercapaian outcome dan output tersebut. Kemudian disebut sebagai *performance-based budgeting* apabila pengalokasian anggaran ditujukan untuk membiayai penyediaan output dan pencapaian outcome, bukan hanya sekedar penyelenggaraan kegiatan.

Di sejumlah negara maju bahkan menerapkan sistem pemberian insentif dan disinsentif. Setiap institusi

diberi insentif apabila mampu menghasilkan *output* atau mencapai *outcome* dengan biaya yang lebih rendah dari yang dianggarkan, dan mendapatkan disinsentif apabila tidak mampu menghasilkan *output* yang dijanjikan ataupun *outcome* yang ditetapkan. Intinya, keberhasilan institusi dalam menghasilkan *output* dan *outcome* memiliki konsekuensi finansial dan menentukan pengalokasian anggaran pada periode yang berikutnya.

Program dirancang untuk mencapai sasaran tertentu. Sebuah sasaran dapat dicapai melalui pengembangan satu atau beberapa program. Ketika sebuah program tertentu dirancang untuk mencapai sebuah sasaran tertentu maka keduanya dapat memiliki indikator yang sama. Sebagai contoh adalah pencapaian sasaran "terselenggaranya evaluasi reguler kinerja pemerintah daerah dalam meningkatkan akses terhadap pendidikan yang berkualitas" dapat dilakukan melalui sebuah program yang bernama "Pengembangan Sistem Evaluasi Kinerja Sekolah". Indikator capaian dan indikator program tersebut sama.

Namun apabila pencapaian sebuah sasaran dirancang dan diharapkan dilakukan melalui beberapa program maka indikator sasaran dan indikator program merupakan dua hal yang berbeda. Sasaran tercapai apabila beberapa program yang dirancang dan diimplementasikan berhasil atau efektif. Dalam konteks yang demikian maka

terdapat perbedaan antara ukuran yang digunakan untuk melihat ketercapaian sasaran dan ukuran yang digunakan untuk mengetahui efektivitas program.

Baik ketercapaian sasaran, keberhasilan program maupun efektivitas kegiatan diukur oleh indikator yang tepat dan spesifik dengan target yang jelas. Dengan menetapkan indikator yang tidak tepat maka keberhasilan program yang sebenarnya tidak dapat diketahui, demikian juga ketercapaian sasaran. Kontribusi ketiga Biro terhadap pencapaian sasaran, tujuan, dan visi daerah dengan demikian sulit diketahui atau diklaim. Sementara itu pembiayaan program dan kegiatan terus berlangsung sehingga yang banyak terjadi adalah sumberdaya finansial terbuang sia-sia.

Kesalahan pada tahap perencanaan tersebut berlanjut pada tahap evaluasi karena indikator yang ditetapkan pada saat perencanaan digunakan untuk mengevaluasi program dan kegiatan. Kesalahan yang berlanjut ini semakin membuat pengembangan program tidak efektif karena perencana, pelaksana dan evaluator program lebih berorientasi pada pelaksanaan program atau kegiatan, bukan hasil (*outcome* dan *output*). Meskipun indikator sasaran, *outcome* dan *output* dibuat, bahkan disertai dengan target, belum dapat disebut telah memenuhi prinsip perencanaan yang berbasis kinerja (*performance-based planning*). Prinsip *performance-based planning*

terpenuhi ketika indikator dirumuskan dengan tepat dalam mengukur ketercapaian sasaran, *outcome* dan *output*; target dirumuskan dengan sangat jelas dan terukur; pengalokasian anggaran ditujukan untuk membiayai penyediaan *output* dan ketercapaian *outcome*, bukan sekedar membiayai proses penyelenggaraan program dan kegiatan; serta ketercapaian *output* dan *outcome* berimplikasi pada besaran alokasi anggaran untuk tahun berikutnya.

Tidak terpenuhinya kriteria ketiga dan keempat lebih disebabkan pemerintah pusat yang masih setengah hati dalam mendorong pemerintah daerah untuk menerapkan penganggaran berbasis kinerja. Sampai dengan sekarang belum ada *rule of the game* dalam pengalokasian anggaran yang mempertimbangkan kejelasan output dan outcome beserta target capaiannya serta kinerja atau pemenuhan target pada tahun sebelumnya. Tanpa adanya *rule of the game* pengalokasian anggaran yang seperti itu maka sangat wajar apabila praktik perencanaan program dan pengalokasian anggaran belum berbeda secara signifikan dengan praktik-praktik sebelumnya.

Kriteria pertama dan kedua untuk dapat disebut telah memenuhi prinsip *performance-based planning* sebenarnya yang lebih memungkinkan untuk dipenuhi oleh pemerintah daerah. Namun dilihat dari kriteria pertama, yaitu kejelasan indikator, ketiga Biro juga belum dapat dikatakan telah memenuhi prinsip *performance-based planning.*

Sebagian besar indikator yang digunakan baik untuk mengukur sasaran, outcome, maupun output belum tepat.

Kesalahan dalam perumusan indikator sasaran salah satunya disebabkan ketidakjelasan rumusan sasaran. Sebagai contoh, Biro Administrasi Perekonomian dan Sumber Daya Alam menetapkan “Sumber Daya Manusia yang profesional” sebagai salah satu sasarannya. Sebagai sebuah kondisi yang disasar, “Sumber Daya Manusia yang profesional” belum cukup jelas maksudnya. Profesionalitas memang dapat dimaknai dan dilihat dari kualitas pelayanan. Namun menjadikan “persentase pelayanan internal instansi” sebagai indikator dari sasaran “Sumber Daya Manusia yang profesional” tentu sulit dipahami maksud dan relevansinya, apalagi untuk diukur.

Rumusan sasaran memang penting untuk dikaitkan dengan tupoksi. Namun menjadikan tupoksi sebagai rumusan sasaran, seperti yang dilakukan oleh Biro Administrasi Perekonomian dan Sumber Daya Alam, tentu tidak tepat karena menjadikan rumusan sasaran tidak jelas. Ketidakjelasan rumusan sasaran ini berimplikasi pada ketidakjelasan rumusan indikator. Biro Administrasi Perekonomian dan Sumber Daya Alam merumuskan indikator yang sama, yaitu “persentase dokumen hasil analisis kebijakan yang dijadikan bahan kebijakan”, untuk sasaran yang berbeda (lihat Tabel 3). Selain *problematic* karena indikator yang sama untuk mengukur sasaran yang

berbeda, rumusan indikator yang demikian juga sulit untuk mengetahui kualitas perubahan spesifik yang diciptakan.

Indikator serupa juga dipilih dan digunakan oleh Biro Administrasi Pembangunan. Dengan indikator seperti itu pada kenyataannya kita tetap sulit untuk memastikan apakah memang ada beberapa kebijakan atau program baru yang dirumuskan berbasis hasil kajian atau analisis kebijakan. Pemenuhan target cenderung berbasis asumsi saja, yaitu setiap kajian diasumsikan dijadikan sebagai pertimbangan penting dalam perumusan kebijakan atau program. Artinya, ketercapaian sasaran kemungkinan selalu 100 persen karena merujuk pada jumlah kajian yang dilakukan atau jumlah laporan kajian yang dihasilkan. Padahal bisa jadi banyak kajian dilakukan dengan biaya yang besar namun ketermanfaatannya sangat kecil. Praktik yang demikian tentu jauh untuk disebut memenuhi prinsip *performance-based planning and budgeting.*

Tabel 3
Rumusan Sasaran dan Indikatornya yang Perlu Diperjelas Tiga Biro Administrasi di Daerah Istimewa Yogyakarta

Institusi	Sasaran	Indikator
Biro Administrasi Perekonomian dan Sumber Daya Alam	SDM yang profesional	Persentase Pelayanan internal instansi
	Pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan	Persentase dokumen hasil analisis kebijakan yang dijadikan bahan kebijakan
	Koordinasi dan fasilitasi pelaksanaan kebijakan	Persentase dokumen hasil analisis kebijakan yang dijadikan

		bahan kebijakan
	Penyusunan bahan rumusan kebijakan	Persentase dokumen hasil analisis kebijakan yang dijadikan bahan kebijakan
Biro Administrasi Kesejahteraan Rakyat dan Kemasyarakatan	Peningkatan Kualitas Bahan perumusan kebijakan bidang kesejahteraan rakyat dan Kemasyarakatan	Bahan Rumusan Kebijakan Bidang Kesejahteraan Masyarakat dan Kemasyarakatan yang menjadi kebijakan
	Peningkatan pelaksanaan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan bidang Kesejahteraan Rakyat dan Kemasyarakatan	Prosentase Hasil Pemantauan dan Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Bidang Kesejahteraan Rakyat dan Kemasyarakat
	Peningkatan sinergitas pelaksanaan kebijakan bidang kesejahteraan rakyat dan Kemasyarakatan	a. Prosentase hasil Fasilitasi dan Koordinasi Pelaksanaan Kebijakan Bidang Kesejahteraan Rakyat dan Kemasyarakat an b. Prosentase pelaksanaan fasilitasi kehidupan beragama
Biro Administrasi Pembangunan	Rumusan bahan kebijakan pembangunan pekerjaan umum, perumahan, energi sumberdaya mineral, perhubungan, budaya dan pariwisata	Prosentase dokumen hasil analisis kebijakan yang ditindaklanjuti menjadi produk hukum
	Rumusan bahan kebijakan dekonsentrasi, tugas pembantuan, urusan bersama dan alokasi	a. Rumusan bahan kebijakan yang berkualitas dan aplikatif

	khusus kantor daerah dan kantor pusat	b. Prosentase kegiatan yang tepat sasaran

Meskipun Biro AKRK telah dapat merumuskan sasaran secara lebih baik, indikator yang digunakan tidak jauh berbeda dengan yang digunakan oleh Biro Administrasi Perekonomian dan Sumber Daya Alam (lihat Tabel 3). Indikator “Bahan rumusan kebijakan bidang kesejahteraan masyarakat dan kemasyarakatan yang menjadi kebijakan” sebenarnya lebih konkret sehingga lebih mudah penghitungannya, yaitu berapa di antara rekomendasi kebijakan atau hasil kajian yang dijadikan sebagai kebijakan atau program formal. Namun pada praktiknya, untuk menjadi sebuah kebijakan atau program formal harus melalui proses yang panjang sehingga sebenarnya ketercapaiannya tidak memungkinkan untuk diketahui secara cepat. Karena setiap tahun harus melaporkan ketercapaian, pada akhirnya indikator seperti itu cenderung mendorong para pelaku program bermain asumsi lagi, sementara perubahan yang sebenarnya terjadi tidak diperhatikan atau dianggap penting. Ketika tidak ada perubahan sekalipun juga (mungkin) tidak akan dipersoalkan. Padahal sasaran semestinya adalah kondisi baru atau berbeda (yang lebih baik) yang perlu dicapai melalui serangkaian program agar tujuan atau bahkan visi biro terwujud sehingga dapat berkontribusi dalam pencapaian visi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Indikator sasaran lainnya, yaitu “prosentase hasil pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan bidang kesejahteraan rakyat dan kemasyarakatan” dan “prosentase hasil fasilitasi dan koordinasi pelaksanaan kebijakan bidang kesejahteraan rakyat dan kemasyarakatan”, juga sama. Indikator seperti itu pada akhirnya hanya mengakumulasi pelaksanaan kegiatan, yang berarti ketika semua kegiatan terlaksana akan disebut sasaran tercapai 100 persen. Padahal, sekali lagi, perubahan kondisi tidak terjadi dan kontribusi terhadap pencapaian visi daerah tetap sulit diketahui pasti atau justru dengan mudah diketahui tidak ada kontribusi dari ketiga Biro.

Demikian juga dengan indikator capaian program dan kegiatan. Biro Administrasi Perekonomian dan Sumber Daya Alam merumusan indikator yang sama untuk banyak program dan kegiatan yang berbeda dan cenderung kurang jelas, yaitu “persentase dokumen hasil analisis kebijakan yang dijadikan bahan kebijakan”. Apa maksud dari indikator ini dan bagaimana mengukur keberhasilan program dan kegiatan dengan menggunakan indikator ini? Mengapa kegiatan yang berbeda diukur dengan menggunakan indikator yang sama?

Salah satu penyebab mendasar dari ketidakjelasan rumusan indikator tersebut adalah ketidakjelasan rumusan program dan kegiatan itu sendiri. Selain itu, ketidakjelasan indikator (dan juga target capaiannya) disebabkan

pemahaman yang tidak tepat mengenai *the indicator of the result.* Sekali lagi, prinsip *performance-based planning* mengharuskan perencana untuk menetapkan indikator hasil sebagai ukuran capaian program dan kegiatan, bukan input ataupun proses. Indikator-indikator lain yang digunakan oleh Biro Administrasi Perekonomian dan Sumber Daya Alam lebih merepresentasikan besaran input dan keterlaksanaan kegiatan (proses). Tentu kesalahan besar apabila kita beranggapan bahwa "setiap kegiatan yang terlaksana secara otomatis menunjukkan keberhasilan kegiatan". Bisa jadi semua kegiatan terbiayai dan terlaksana, namun belum tentu kegiatan-kegiatan yang terlaksana ini menghasilkan sesuatu yang ditetapkan sebagai output atau outcomenya. Indikator seperti "prosentase pelayanan administrasi perkantoran", "prosentase penyediaan dan pemeliharaan sarana dan prasarana aparatur", "prosentase terlaksananya pelaporan capaian kinerja dan keuangan" merupakan contoh indikator yang tidak dapat digunakan untuk mengukur output dan atau outcome.

Berbeda dengan Biro Administrasi Perekonomian dan Sumber Daya Alam, Biro Administrasi Kesejahteraan Rakyat dan Kemasyarakatan telah merumuskan indikator kegiatan berupa *output*, seperti "Dokumen Hasil Koordinasi dan Fasilitasi Pelaksanaan Kebijakan Bidang Kesehatan" (dan banyak indikator serupa untuk bidang-bidang lainnya), "Dokumen Hasil Pemantauan dan Evaluasi Pelaksanaan

Kebijakan Bidang Kesehatan" (dan banyak indikator serupa untuk bidang-bidang lainnya), serta "Bahan Rumusan Kebijakan Bidang Kesehatan" (dan banyak indikator serupa untuk bidang-bidang lainnya). Jumlah dokumen memang menunjukkan jumlah output dan persentasenya terhadap total keseluruhan dokumen dapat menunjukkan outcome (indikator program). Dilihat dari "jenis indikator" memang sudah tepat. Namun dilihat dari substansinya belum menunjukkan sebuah kejelasan tentang perubahan sebuah kondisi yang dihasilkan oleh program dan kegiatan. Saat ini kondisinya seperti apa, dan kondisi seperti apa yang ingin diwujudkan melalui penyelenggaraan progam dan kegiatan masih tidak jelas. Karena itu, indikator yang demikian masih belum sesuai dengan prinsip *performance-based planning.*

Sementara itu, Biro Administrasi Pembangunan terlihat masih bermasalah dengan kejelasan rumusan indikator. Biro Administrasi Pembangunan belum memiliki indikator yang lengkap. Pada dokumen rencana strategis Biro Administrasi Pembangunan hanya terdapat indikator sasaran, sedangkan indikator program dan kegiatan belum ada. Indikator sasaran yang ditetapkan oleh Biro Administrasi Pembangunan ternyata juga masih perlu diperjelas. Indikator seperti "rumusan bahan kebijakan yang berkualitas dan aplikatif" dan "prosentase kegiatan yang tepat sasaran" merupakan indikator-indikator yang sulit digunakan sebagai ukuran yang objektif. Apa kriteria bahan

kebijakan yang berkualitas dan aplikatif? Apa yang dimaksud tepat sasaran? Kecenderungan penulisan pemenuhan target 100 persen pada akhirnya dilakukan padahal mungkin tidak ada perubahan yang terjadi.

Serupa dengan Biro Administrasi Kesejahteraan Rakyat dan Kemasyarakatan, Biro Administrasi Pembangunan juga menetapkan indikator sasaran yang lebih merepresentasikan input dan proses, yaitu “fasilitasi bidang litbang” dan “jumlah layanan ijin penelitian yang diberikan kepada masyarakat”. Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, apabila hasil dari program dan kegiatan tidak dijadikan sebagai indikator capaian atau keberhasilan program dan kegiatan berarti prinsip *performance-based planning* belum terpenuhi.

III.3 Pendapatan Daerah

Pendapatan daerah meliputi semua penerimaan uang melalui Rekening Kas Umum Daerah, yang menambah ekuitas dana lancar, yang merupakan hak daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak perlu dibayar kembali oleh Daerah. Menurut Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 yang kemudian dijabarkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, sumber pendapatan daerah terdiri dari Pendapatan Asli Daerah, dana perimbangan dari pemerintah pusat, dan pendapatan daerah lain yang sah.

Pendapatan Asli Daerah meliputi pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain

pendapatan asli daerah yang dipisahkan. Dana perimbangan meliputi dana bagi hasil pajak/bagi hasil bukan pajak, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus. Sedangkan lain-lain pendapatan daerah yang sah meliputi dana hibah, dana darurat, dan lain-lain pendapatan yang ditetapkan pemerintah. Selain itu, khusus untuk Daerah Istimewa Yogyakarta terdapat sumber pendapatan lainnya yang berasal dari dana keistimewaan yang digunakan dalam rangka penyelenggaraan urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta seperti yang tercantum pada Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Pendapatan Asli Daerah yang berasal dari pajak berdasarkan Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 pasal 2 ayat 1 tentang pajak provinsi meliputi Pajak Kendaraan Bermotor, Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor, Pajak Air Permukaan, dan Pajak Rokok. Peraturan tersebut menyebutkan bahwa sumber pendapatan pemerintah provinsi yang berasal dari pajak hanya didapatkan dari pajak-pajak tersebut. Pemerintah provinsi dilarang untuk memungut pajak selain dari yang disebutkan. Dan perlu dicermati bahwa tidak seluruh pendapatan pajak provinsi menjadi pendapatan asli daerah provinsi. Provinsi berkewajiban untuk menyalurkan sebagian pendapatan pajak daerah tersebut kepada kabupaten/kota. Bagi hasil pajak provinsi tersebut dirinci sebagai berikut; Pajak Kendaraan Bermotor dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor sebesar 30 persen, Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor sebesar 70 persen, Pajak Rokok sebesar 70 persen, dan Pajak Air Permukaan sebesar 50 persen. Khusus untuk Pajak Air Permukaan yang hanya bersumber dari satu kabupaten/kota maka dana bagi hasil pajak tersebut diserahkan kepada kabupaten/kota bersangkutan sebesar 80 persen.

Pendapatan Asli Daerah yang berasal dari retribusi daerah berasal dari Retribusi Jasa Umum, Retribusi Jasa Usaha, dan Retribusi Perizinan Tertentu. Untuk Retribusi Jasa Umum dan Retribusi Perizinan untuk daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota jenisnya disesuaikan dengan kewenangan daerah masing-masing. Sedangkan jenis retribusi jasa usaha untuk daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota disesuaikan dengan jasa/pelayanan yang diberikan oleh daerah masing-masing. Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 bertujuan untuk memperbaiki kewenangan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah, penguatan *local taxing power*, meningkatkan efektivitas pengawasan, dan memperbaiki sistem pengelolaan. Dalam Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 ditetapkan jenis pungutan yang berhak dipungut oleh pemerintah daerah dan pemerintah daerah pun hanya bisa memungut sesuai dengan yang tercantum dalam undang-undang. Untuk menguatkan *local taxing power* jenis pajak diperluas dan tarif maksimum pajak daerah ditingkatkan.

III.3.1 Teori Pendapatan/Mobilisasi Pendapatan Asli Daerah

Menurut Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Pendapatan Asli Daerah adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pendapatan Asli Daerah bertujuan memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah sebagai perwujudan desentralisasi.

Pendapatan Asli Daerah pemerintah provinsi meliputi pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Jenis-jenis pendapatan tersebut sudah diatur dalam undang-undang serta pemerintah daerah berhak untuk menetapkan besaran pungutan tersebut. Namun perlu diingat bahwa dalam upaya meningkatkan Pendapatan Asli Daerah, pemerintah daerah dilarang untuk:

- menetapkan peraturan daerah tentang pendapatan yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi; dan
- menetapkan peraturan daerah tentang pendapatan yang menghambat mobilitas penduduk, lalu lintas barang dan jasa antar daerah, dan kegiatan ekspor/impor serta investasi.

Di sisi lain, pemerintah daerah perlu meningkatkan Pendapatan Asli Daerah karena Pendapatan Asli Daerah merupakan cermin kemandirian pendapatan daerah yang tidak tergantung dari transfer dana pemerintah pusat. Saat ini, pendapatan pemerintah daerah yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah masih rendah. Rata-rata rasio Pendapatan Asli Daerah terhadap total pendapatan oleh pemerintah provinsi hanya sebesar 50 persen dan untuk kabupaten/kota hanya sebesar 9 persen. Sementara itu, sebagian besar pendapatan diperoleh dari transfer dana dari pemerintah pusat yang menunjukkan bahwa sebagian besar pemerintah daerah di Indonesia belum mandiri dan masih memiliki ketergantungan yang besar terhadap sumber pendanaan dari pemerintah pusat.

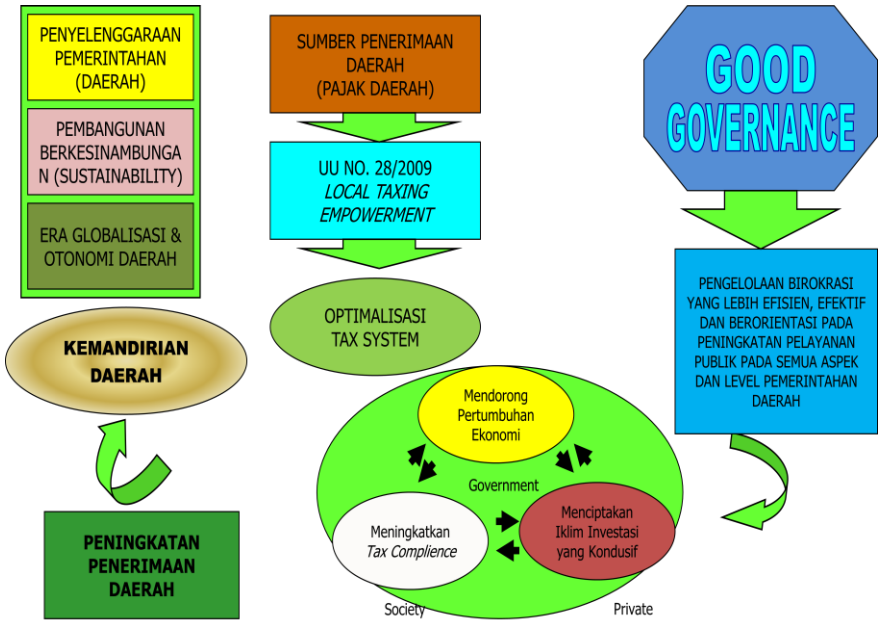
Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 memberikan pedoman tentang pelaksanaan pajak daerah dan retribusi daerah. Undang-undang tersebut bertujuan untuk memperbaiki kewenangan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah dengan cara menetapkan jenis pungutan daerah. Pemerintah daerah dilarang untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah selain yang tercantum dalam undang-undang. Kemudian, penguatan *local taxing power* dilakukan dengan kebijakan memperluas objek pungutan, menambah jenis, menaikkan tarif maksimum, dan diskresi penetapan tarif. Peningkatan pengawasan dilakukan secara preventif dengan evaluasi perda dan sanksi baik administratif maupun substantif. Sedangkan sistem pengelolaan diperbaiki dengan memperbaiki bagi hasil pajak provinsi ke kabupaten/kota, mempertegas *earnmarking*, memperbaiki sistem insentif pungutan.

Tingginya rasio Pendapatan Asli Daerah terhadap total pendapatan di suatu daerah menggambarkan kapasitas daerah yang lebih baik dalam menggali sumber pendapatan di tingkat lokal. Hal ini sekaligus menggambarkan berkembangnya perekonomian di daerah tersebut.

III.3.2 Data Aktual Pendapatan Asli Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta

Pengukuran kinerja pendapatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dilaksanakan dengan mengukur sumber pendapatan. Struktur pendapatan Daerah Istimewa Yogyakarta terdiri dari Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan dan Lain-Lain Pendapatan Daerah yang Sah. Dalam kurun waktu tahun

2007-2011 sumber utama pendapatan terbesar berasal dari Lain-Lain Pendapatan Daerah yang Sah dengan angka pertumbuhan rata-ratanya mencapai 58,82 persen, komponen utama penyumbang terbesarnya berasal dari pendapatan hibah berurutan kemudian penopang pendapatan dari Pendapatan Asli Daerah sebesar 17,92 persen dan terakhir dari Dana Perimbangan sebesar 11,16 persen.



Sumber: World Bank, 2012

Gambar 3 Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Keuangan Daerah

Pendapatan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta setiap tahunnya mengalami pertumbuhan dengan target pendapatan daerah stabil meningkat dengan rata-rata pertumbuhan sebesar 6,06 persen per tahun. Begitu pula dengan target Pendapatan Asli Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta yang sejak tahun 2009

mengalami pertumbuhan rata-rata sebesar 7,01 persen per tahun. Sedangkan pertumbuhan realisasi Pendapatan Asli Daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta cenderung fluktuatif mulai dari tumbuh 2,18 persen pada tahun 2009 dan tumbuh 17,14 persen pada tahun 2011. Bahkan untuk tahun anggaran 2012 realisasi Pendapatan Asli Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta mengalami penurunan sebesar 2,29 persen. Penurunan realisisasi pendapatan ini terjadi bukan karena rendahnya pendapatan melainkan karena realisasi Pendapatan Asli Daerah pada tahun 2011 yang sangat tinggi mencapai 17,14 persen dari tahun sebelumnya. Realisasi pendapatan di Daerah Istimewa Yogyakarta sendiri setiap tahunnya berhasil melebihi target yang ditetapkan.

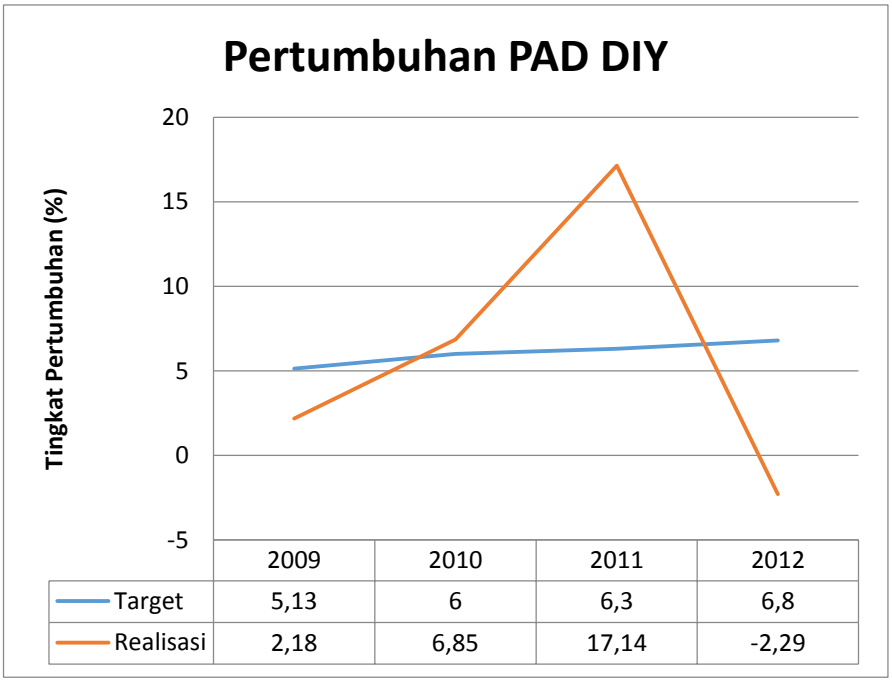
Tabel 4 Rasio Pendapatan Asli Daerah terhadap Pendapatan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012

No.	Tahun	Rasio (Target)	Rasio (Realisasi)
1.	2009	0,49	0,50
2.	2010	0,49	0,54
3.	2011	0,49	0,54
4.	2012	0,49	0,49

Sumber: DPPKA DIY, 2013

Porsi pendapatan daerah yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah setiap tahunnya ditargetkan sebesar 49 persen dari total pendapatan daerah. Rasio ini sedikit lebih kecil dibandingkan dengan rata-rata rasio Pendapatan Asli Daerah provinsi di Indonesia pada tahun 2011 sebesar 50 persen. Realisasi pendapatan daerah yang bersumber dari Pendapatan Asli Daerah setiap tahunnya selalu memiliki rasio lebih tinggi dari target yang

ditetapkan yaitu di atas 49 persen. Hal ini menunjukkan bahwa Daerah Istimewa Yogyakarta sebenarnya memiliki potensi Pendapatan Asli Daerah yang belum tergali secara maksimum.



Sumber: BPS DIY

Gambar 4 Pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah

Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012

Dengan Rasio Pendapatan Asli Daerah yang sudah mencapai 50 persen dari total pendapatan, Daerah Istimewa Yogyakarta sudah mampu memenuhi separuh dari anggaran daerah. Rasio ini dihitung sebelum memperhitungkan sumber pendanaan lain yang mulai tahun 2013 dialokasikan dari pemerintah pusat dalam bentuk Dana Keistimewaan.

Hal yang dapat dicermati dari data Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta empat tahun terakhir adalah pos-pos penyusun pendapatan daerah dianggarkan dengan rasio yang sama. Dengan kata lain selama 4 periode yang

sudah berjalan, rasio Pendapatan Asli Daerah terhadap total pendapatan daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta dianggarkan sebesar 49 persen. Meskipun besarnya Pendapatan Asli Daerah terus meningkat seiring meningkatnya pendapatan daerah, hal ini tidak menunjukkan adanya peningkatan kemandirian daerah dalam memenuhi anggarannya.

III.3.3 Kontribusi Tiap Jenis Pendapatan Terhadap Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan Asli Daerah provinsi terdiri atas 4 jenis pendapatan yang dipungut dari potensi daerah itu sendiri. Keempat jenis tersebut adalah pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah. Pos-pos penyusun Pendapatan Asli Daerah ini sudah diatur dalam undang-undang mengenai jenis dan cara pemungutannya. Untuk pajak daerah juga diatur mengenai mekanisme bagi hasil pajak daerah dengan kabupaten.

Di Daerah Istimewa Yogyakarta, pos yang menyumbang Pendapatan Asli Daerah paling besar adalah pajak daerah. Dalam 4 (empat) tahun terakhir sejak tahun 2009 pajak daerah memiliki rasio 87,89 persen dari total target Pendapatan Asli Daerah. Disusul berikutnya oleh retribusi daerah dengan rasio 5,52 persen dari total target Pendapatan Asli Daerah. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan masing-masing menyumbang total target Pendapatan Asli Daerah dengan rasio 4,23 persen dan 2,36 persen. Rasio ini sedikit berbeda untuk realisasi Pendapatan Asli Daerah Daerah Istimewa

Yogyakarta yang mana rasio pajak daerah tidak sebesar target Pendapatan Asli Daerah. Hal ini bukan diakibatkan dari rendahnya realisasi pajak daerah yang rendah melainkan akibat realisasi sumber Pendapatan Asli Daerah lain yang lebih tinggi terutama pos lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah yang realisasinya per tahunnya rata-rata 4 tahun terakhir lebih tinggi 81,53 persen dari target.

Tabel 5 Rasio Pendapatan Asli Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012

Uraian	2009		2010		2011		2012	
	TARGET (RENSTRA)	REALISASI	TARGET (RENSTRA)	REALISASI	TARGET (RENSTRA)	REALISASI	TARGET (RENSTRA)	REALISASI
PENDAPATAN ASLI DAERAH	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**
Pajak Daerah	87,89%	83,89%	87,89%	85,75%	87,89%	84,32%	87,89%	87,89%
Retribusi Daerah	5,52%	5,39%	5,52%	4,44%	5,52%	4,13%	5,52%	5,52%
Hsl Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan	2,36%	3,11%	2,36%	3,56%	2,36%	3,32%	2,36%	2,36%
Lain - lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah	4,23%	7,61%	4,23%	6,26%	4,23%	8,23%	4,23%	4,23%

Sumber: DPPKA DIY, 2013

Pajak daerah yang saat ini sudah berkontribusi hingga 87,89 persen terhadap Pendapatan Asli Daerah terdiri atas Pajak Kendaraan Bermotor, Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor, Pajak Air Permukaan, dan Pajak Rokok. Pajak daerah tersebut harus dibagikan kepada kabupaten/kota yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta yang besarnya diatur dalam Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009. Meskipun saat ini sudah merupakan kontributor terbesar untuk Pendapatan Asli Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta, pajak daerah masih memiliki potensi untuk ditingkatkan. Hal ini dapat terlihat dari data realisasi Pendapatan Asli Daerah setiap tahunnya yang menunjukkan bahwa realisasi pajak daerah selalu melebihi target. Bahkan realisasi pajak daerah 2011 sudah melampaui realisasi pajak daerah tahun 2012.

Beberapa jenis pajak daerah juga menunjukkan potensi untuk peningkatan pajak daerah. Pajak Kendaraan Bermotor menurut Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 mulai diberlakukan tarif progresif untuk kepemilikan kendaraan bermotor lebih dari satu. Tarif pajak yang lebih besar untuk kendaraan bermotor kedua tentu berpotensi meningkatkan pendapatan dari Pajak Kendaraan Bermotor. Ditambah lagi pertumbuhan ekonomi yang ada sekarang akan meningkatkan populasi kendaraan bermotor 10-20 persen per tahun. Kedua, kenaikan harga Bahan Bakar Minyak di Indonesia juga meningkatkan besaran pokok Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor sehingga berpotensi meningkatkan pendapatan Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor. Ketiga, tarif pajak rokok merupakan 10 persen dari cukai rokok. Dengan cukai rokok yang

semakin tinggi, seharusnya pendapatan dari pajak rokok juga semakin tinggi. Potensi-potensi pajak daerah ini jika dikelola dengan baik dapat meningkatkan pendapatan dari pajak daerah yang juga akan meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.

Selain besarnya potensi dari pajak daerah, Daerah Istimewa Yogyakarta juga perlu mencermati kondisi retribusi daerah. Retribusi daerah berkontribusi 5,52 persen terhadap Pendapatan Asli Daerah, sedikit lebih tinggi dibandingkan dengan lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah. Bahkan pada realisasinya retribusi daerah lebih rendah dibandingkan dengan lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah. Hal ini terjadi karena pada tahun 2010 dan 2011 retribusi daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta tidak mampu mencapai target sedangkan pendapatan dari lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah realisasinya mencapai 200 persen.

III.3.4 Potensi Pendapatan Daerah Istimewa Yogyakarta dari Dana Keistimewaan

Sejak ditetapkannya Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Daerah Istimewa Yogyakarta mendapatan sumber pendapatan baru. Dalam pasal 42 undang-undang tersebut disebutkan bahwa pendanaan untuk urusan keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta akan disediakan pemerintah pusat sesuai dengan kebutuhan Daerah Istimewa Yogyakarta dan kemampuan keuangan negara yang diambilkan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Setiap

tahunnya, Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta akan mengajukan anggaran dana yang dibutuhkan untuk urusan keistimewaan untuk dibahas dan ditetapkan oleh pemerintah pusat.

Dana keistimewaan ini bukan termasuk dalam Pendapatan Asli Daerah dan juga bukan termasuk dalam dana perimbangan melainkan berada di dalam pos lain-lain pendapatan daerah yang sah. Dana keistimewaan merupakan tambahan terhadap total pendapatan daerah sehingga ke depannya rasio Pendapatan Asli Daerah terhadap total pendapatan daerah akan berkurang dari kondisi saat ini yang besarnya 49 persen. Untuk tahun anggaran 2013, dana keistimewaan yang ditransfer ke Daerah Istimewa Yogyakarta besarnya mencapai 535 milyar rupiah. Jumlah ini merupakan 18,9 persen dari total pendapatan daerah. Jumlah yang cukup besar mengingat pada tahun sebelumnya belum ada pos anggaran tersebut.

Besarnya dana keistimewaan ditentukan oleh anggaran yang diajukan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta yang dibahas dan ditetapkan oleh pemerintah pusat. Besaran ini akan meningkat lebih dari 535 milyar rupiah pada tahun 2013 menjadi 787 milyar rupiah pada tahun 2014, dan 1,2 trilyun rupiah untuk tahun anggaran 2015 (sumber: rencana strategis). Pertumbuhan pendapatan dari dana keistimewaan ini melebihi pertumbuhan total pendapatan daerah Daerah Istimewa Yogyakarta sehingga proporsi dana keistimewaan setiap tahunnya mengalami peningkatan.

Penambahan pendapatan dari dana keistimewaan tentu saja berpotensi meningkatkan pendapatan daerah. Proporsinya

terhadap anggaran tahun 2013 yang mencapai 18,9 persen merupakan peningkatan peningkatan yang signifikan. Namun ada beberapa catatan di belakang potensi peningkatan pendapatan daerah tersebut. Pertama, dana keistimewaan merupakan dana khusus yang dianggarkan untuk pendanaan urusan keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang meliputi: tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta; kebudayaan; pertanahan; dan tata ruang. Dengan kata lain penggunaan dana keistimewaan tersebut terbatas pada pos belanja tertentu saja. Kedua, dana keistimewaan merupakan dana transfer dari pemerintah pusat yang berarti meningkatkan ketergantungan keuangan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap pemerintah pusat. Untuk mempertahankan kemandirian yang ada saat ini Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta perlu mempertahankan rasio Pendapatan Asli Daerah minimal tetap seperti sekarang.

III.3.5 Program Kerja Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Istimewa Yogyakarta

Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Istimewa Yogyakarta adalah institusi yang mempunyai tugas menghimpun, menghasilkan pendapatan untuk dan mengalokasikan keuangan daerah dan mengelola kekayaan/aset daerah. Dalam menjalankan tugasnya Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai visi “Terwujudnya Pengelolaan Keuangan dan Aset

Terbaik se-Indonesia". Untuk mewujudkan visi tersebut Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai 6 misi:

1. Mengoptimalkan peningkatan pendapatan daerah;
2. Mengembangkan kapasitas pengelolaan keuangan daerah;
3. Meningkatkan kinerja Badan Usaha Milik Daerah;
4. Mengoptimalkan pengelolaan aset daerah;
5. Meningkatkan kualitas pelayanan publik; dan
6. Meningkatkan profesionalisme SDM.

Berdasarkan visi dan misi tersebut, Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai tujuan dan sasaran dalam 5 tahun ke depan, yaitu:

1. Meningkatkan kemandirian kemampuan keuangan daerah
2. Mewujudkan pengelolaan keuangan yang transparan dan akuntabel
3. Mengoptimalkan peningkatan kinerja Badan Usaha Milik Daerah
4. Mengoptimalkan pengelolaan aset daerah
5. Meningkatkan kualitas pelayanan publik
6. Meningkatkan profesionalisme sumber daya manusia

Kemandirian kemampuan keuangan daerah salah satunya dapat dicapai dengan meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. Potensi-potensi pendapatan yang berasal dari pajak daerah, retribusi daerah, dan pendapatan non-pajak perlu lebih digali dan dioptimalkan pemungutannya.

Kedua, Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta juga perlu membuat laporan keuangan daerah yang transparan dan akuntabel dengan sistem pelaporan akrual. Sedangkan peningkatan kinerja Badan Usaha Milik Daerah dapat dicapai dengan penataan kelembagaan Badan Usaha Milik Daerah, pengembangan manajemen Badan Usaha Milik Daerah, penguatan dan pengembangan usaha serta penguatan permodalan. Keempat, optimalisasi pengelolaan aset daerah dapat dilakukan dengan peningkatan pemanfaatan dan penatausahaan aset daerah.

Sasaran kelima, peningkatan kualitas pelayanan publik diprioritaskan pada peningkatan kualitas pelayanan terhadap wajib pajak sehingga kesadaran pembayaran pajak dapat meningkat. Sasaran ini coba dilakukan dengan sistem jemput bola, mendekatkan lokasi layanan terhadap wajib pajak. Terakhir perlu adanya peningkatan kesadaran akan profesionalisme SDM di lingkungan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.

III.4 Belanja Daerah

Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah harus dilaksanakan berdasarkan ketentuan dan pedoman yang berlaku. Di samping itu pengelolaan anggaran harus dilaksanakan secara transparan, *prudent,* akuntabel, dan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Agar hal tersebut dapat tercapai maka perlu memperhatikan tiga hal utama yaitu: Dasar hukum yang jelas, Sumber Daya Manusia yang berkompeten, serta sistem yang mendukung. Dasar hukum merupakan salah satu pilar utama yang penting dalam pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja

Daerah di suatu daerah, tanpa dasar hukum yang jelas maka pengelolaan suatu Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah akan berjalan tanpa arah dan bukan tidak mungkin pengelolaannya akan mengalami disorientasi sehingga tujuan pengeluaran pemerintah yang tercermin dalam anggaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah untuk dapat meningkatkan kesejateraan rakyat menjadi sulit tercapai.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta disusun oleh Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta dan ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melalui Peraturan Daerah yang tentu saja dengan memperhatikan aturan-aturan diatasnya. Dasar hukum penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai berikut:

1. **Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah sebagaimana telah diubah Junto Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 2011 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah**

   Undang-undang ini menyatakan bahwa dalam proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, komposisi dan mekanisme pengelolaannya. Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 mengatur secara lengkap proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sejak diusulkan oleh kepala daerah hingga akhirnya mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Undang-undang ini diatur lebih detail dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri mengenai bagaimana seharusnya suatu Anggaran

Pendapatan dan Belanja Daerah disusun. Pedoman ini memberikan arahan agar Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah disusun sesuai dengan standar keuangan yang berlaku sehingga memudahkan pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Pedoman penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tetap harus memperhatikan aspek kondisi masing-masing daerah sehingga daerah dapat menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sesuai dengan kebutuhannya masing-masing daerah.

2. **Undang-undang Nomor 3 Tahun 1950 Junto Undang-undang Nomor 9 Tahun 1955 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta Junto Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 (Undang-undang Keistimewaan Yogyakarta)**

Garis besar yang dimaksud dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 1950 sebagaimana yang telah diubah menjadi Undang-undang Nomor 9 Tahun 1955 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta mengatur bagaimana pengelolaan pemerintahan di Daerah Istimewa Yogyakarta. Sebagaimana yang kita ketahui bersama bahwa sebagai daerah yang memiliki keistimewaan khusus, maka pengelolaan pemerintahan di Daerah Istimewa Yogyakarta juga diatur dalam ketentuan dan tata cara khusus. Hal ini juga membawa implikasi terhadap pengelolaan anggaran terutama Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah pada Daerah Istimewa Yogyakarta dengan adanya *dana keistimewaan*. Lima aspek keistimwaan Yogyakarta meliputi mekanisme pengisian jabatan kepala

daerah Daerah Istimewa Yogyakarta dengan penetapan di DPRD, kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta, bidang pertanahan, kebudayaan dan tata ruang.

3. **Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.**

   Sejalan dengan cita-cita reformasi yang salah satunya adalah terwujudnya pemerintahan dengan tata kelola yang baik serta terbebas dan bersih dari korupsi, kolusi, dan nepotisme, maka dalam pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta harus dilaksanakan sejalan dengan cita-cita Undang-undang. Nomor 28 Tahun 1999. Oleh karena itu dalam pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan peruntukan dan alokasinya. Hal tersebut bertujuan dan sejalan dengan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sebagaimana yang menjadi cita-cita pada Undang-undang. Nomor 28 Tahun 1999.

4. **Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara**

   Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 mengatur bagaimana pengelolaan keuangan Negara yang tertuang dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara setiap tahunnya disusun oleh pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat untuk

mendapatkan persetujuan bersama. Salah satu pos anggaran pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara juga memuat pos anggaran transfer ke daerah yang antara lain meliputi: Dana Perimbangan, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus. Pos anggaran yang terdapat pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang ditransfer ke daerah melalui desentralisasi fiskal diatur secara khusus pada undang-undang ini sehingga pengelolaan keuangan Negara yang terkait dengan daerah dapat dikelola secara adil dan transparan.

5. **Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah**

Undang-undang tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah mengikuti fenomena terjadinya penyerahan sebagian urusan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (otonomi daerah) dan pembagian urusan antara pemerintah pusat dan daerah yang diatur Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007. Pendanaan tersebut mengikuti dan menganut prinsip *money follow function* yang mengandung makna bahwa pendanaan mengikuti fungsi pemerintahan yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab masing-masing tingkat pemerintahan. Perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintah daerah mencakup pembagian keuangan antara pemerintah dan pemerintah daerah secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan dengan memerhatikan kondisi, potensi, dan kebutuhan daerah.

6. **Undang-undang nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025. Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Tahun 2010-2014**

Undang-undang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional memuat tahapan-tahapan pembangunan nasional yang akan dilaksanakan oleh pemerintah dalam kurun waktu tahun 2005 sampai dengan tahun 2025. Daerah sebagai wilayah yang terintegrasi dalam wilayah Nasional Indonesia merupakan salah satu komponen atau unit yang juga turut berperan serta dalam menyukseskan pembangunan jangka panjang nasional tersebut. Sehingga sejalan dengan Undang-undang tersebut, penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah haruslah mendukung rencana pembangunan jangka panjang nasional dengan tetap memperhatikan kebutuhan daerah, kondisi daerah, serta potensi dan kompleksitas daerah.

Keberhasilan pembangunan dalam jangka panjang tentu sangat bergantung pada keberhasilan pembangunan jangka menengah. Untuk itu diperlukan adanya aturan yang secara tegas membahas teknis dan pedoman dalam rangka menyukseskan pembangunan jangka menengah. Rencana pembangunan dalam jangka menengah tentu saja mutlak memerlukan kontribusi daerah. Oleh Karena itulah dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah perlu berpedoman pada Peraturan Presiden mengenai Rencana

Pembangunan Jangka Menengah sehingga keberhasilan pembangunan dapat dicapai.

7. **Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2009 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah tahun 2005-2025, Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2009 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah tahun 2009-2013**

Di samping dengan memperhatikan apa yang menjadi prioritas pembangunan nasional, Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai daerah yang menjadi bagian dari Negara Republik Indonesia juga harus mengatur dan merencanakan apa yang menjadi rencana pembangunannya dalam jangka panjang. Rencana tersebutlah yang akan menjadi panduan dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sehingga apa yang menjadi rencana pembangunan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dapat menjadi pendukung untuk tercapainya rencana pembangunan jangka panjang sampai dengan tahun 2025.

Perda Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2009 mengakomodir rencana pembangunan jangka panjang yang diimplementasikan dalam rencana pembangunan dalam jangka menengah. Apa yang terturang dalam rencana pembangunan jangka menengah semestinyalah mengacu kepada rencana pembangunan dalam jangka panjang. Sehingga rencana pembangunan dalam jangka menengah

dapat menjadi sasaran antara. Dengan kata lain keberhasilan pembangunan jangka menengah merupakan indikator penting untuk mengukur keberhasilan pembangunan di Daerah Istimewa Yogyakarta dalam jangka panjang.

8. **Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah**

Salah satu komponen pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah adalah pendapatan asli daerah atau Pendapatan Asli Daerah. Besarnya Pendapatan Asli Daerah menggambarkan kemandirian daerah dalam memperoleh sumber pendanaan untuk pembangunannya. Salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah tersebut berasal dari pajak daerah dan retribusi daerah. Oleh karena itu diperlukan adanya pengaturan khusus dalam pemungutan pajak dan retribusi daerah. Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 mengatur secara lengkap mengenai mekanisme pemungutan pajak dan retribusi daerah. Lebih lanjut undang-undang ini juga mengatur objek dan subjek yang dapat dikenakan pada pemungutan pajak daerah.

9. **Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 1997 tentang Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor**

Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor merupakan salah satu pajak daerah yang menjadi sumber dalam pendapatan asli suatu daerah. Tingginya tingkat penggunaan kendaraan bermotor tentu saja berdampak pula pada penggunaan bahan bakar. Oleh karena itulah maka diperlukanlah adanya pemungutan atas pajak terhadap bahan

bakar kendaraan bermotor. Peraturan pemerintah tentang pajak bahan bakar kendaraan bermotor mengatur bagaimana mekanisme pemungutan, pengelolaan, dan hal-hal lainnya terkait dengan pajak bahan bakar kendaraan bermotor.

10. **Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah**

    Peraturan Pemerintah mengenai Kedudukan Keuangan Kepala Daerah dan Wakil Kepada Daerah mengatur secara khusus bagaimana kedudukan keuangan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagai perangkat pimpinan di daerah memiliki kedudukan keuangan dan kewenangan yang berbeda salah satunya dalam hal keuangan.

11. **Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintah**

    Pelaporan keuangan di lembaga pemerintahan tentu saja sangat diperlukan dalam rangka akuntabilitas dan transparansi. Guna memenuhi kedua hal tersebut maka diperlukan adanya standar akuntansi pemerintah yang mengatur secara lengkap teknis penyusunan sampai dengan pelaporan keuangan di lembaga pemerintah. Peraturan pemerintah ini tentu saja relevan dalam hal penyusunan sampai dengan pertanggungjawaban keuangan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di suatu daerah.

12. Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan

Sejalan dengan berlaku dan diundangkannya undang-undang yang mengatur perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah maka diperlukan adanya peraturan pemerintah yang mengatur secara lebih detail mengenai hal tersebut. Peraturan pemerintah tentang dana perimbangan mengatur mengenai alokasi dan besaran dana perimbangan yang setiap tahunnya di transfer ke daerah. Lebih lanjut peraturan ini juga mengatur mengenai pertanggungjawaban dana perimbangan yang dikelola dan digunakan oleh daerah.

13. Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2005 tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah

Proses globalisasi telah mendorong terjadinya modernisasi pada berbagai sektor termasuk pemerintahan. Sejalan dengan hal tersebut diperlukan adanya system informasi keuangan daerah yang memuat berbagai informasi mengenai keuangan daerah sehingga dapat dijadikan *input* bagi *stakeholders* dalam mengambil keputusan. Peraturan pemerintah tentang system informasi keuangan daerah mengatur secara khusus mengenai informasi apa saja yang harus dimuat, pengguna system informasi, dan siapa saja yang bertanggung jawab dalam pengelolaan system informasi tersebut.

14. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005, Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

Garis besar yang dimaksud dan dimuat pada peraturan pemerintah tentang pengelolaan keuangan daerah adalah bagaimana alokasi dan rencana keuangan yang telah disusun oleh daerah dapat dikelola secara transparan, tepat, dan akuntabel. Hal tersebut sangat relevan terutama pada pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang sebagian besar sumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tersebut adalah keuangan yang berasal dari daerah. Pengelolaan keuangan daerah yang transparan, tepat, dan akuntabel sangat diperlukan utamanya untuk menjadikan agar keuangan daerah yang dikelola dapat bermanfaat bagi sebesar-besarnya peningkatan ekonomi daerah. Pedoman pengelolaan keuangan daerah menjadi acuan dan landasan hukum dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Pedoman pengelolaan keuangan daerah harus dilaksanakan secara tepat sehingga dapat memberikan nilai tambah bagi pembangunan di daerah.

15. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah

Pelaporan keuangan dan kinerja instansi pemeritah sangat dibutuhkan dalam rangka evaluasi atas kinerja yang telah dilaksanakan selama periode berjalan. Evaluasi secara berkala adalah mutlak untuk dilakukan guna meningkatkan

kualitas kinerja suatu instansi pemerintahan. Peraturan pemerintah tentang pelaporan keuangan dan kinerja instansi pemerintah disusun bertujuan untuk menjadi pedoman bagi seluruh instansi pemerintah dalam menyusun laporan keuangan dan kinerjanya. Sehingga diharapkan dengan adanya pedoman tersebut kualitas laporan dan kinerja dapat disusun secara akurat sehingga memudahkan evaluasi untuk ke depannya.

16. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah

Disamping pentingnya pengelolaan keuangan daerah, pengelolaan barang milik daerah juga tidak kalah penting. Oleh karena itu peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang milik daerah disusun bertujuan untuk memberikan pedoman dan arahan bagi seluruh instansi pemerintah daerah dalam mengelola barang terutama barang milik daerah. Barang milik daerah tentu saja merupakan asset milik daerah yang bersifat produktif dan mendukung operasional pemerintahan daerah. Oleh Karena itu perlu adanya inventarisasi atas barang-barang milik daerah sehingga dapat memudahkan pengelolaannya.

III.4.1 Teori Pengeluaran Pemerintah

Pengeluaran pemerintah tercermin dalam anggaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di bidang pengeluaran. Pengeluaran pemerintah merupakan salah satu bentuk intervensi pemerintah untuk mengatasi mekanisme

pasar yang seringkali gagal. Kegagalan pasar biasanya disebabkan adanya barang publik dan eksternalitas. Pengeluaran pemerintah diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui kebijakan program dan kegiatan yang dijalankan oleh pemerintah termasuk pemerintah daerah. Pengeluaran pemerintah mencerminkan kebijakan pemerintah dan biaya yang harus dikeluarkan oleh pemerintah untuk melaksanakan kebijakan tersebut.

Beberapa ahli ekonomi mengemukakan beberapa teori mengenai pengeluaran pemerintah, antara lain sebagai berikut:

1. **Pengeluaran Pemerintah Versi Keynes**

Identitas keseimbangan pendapatan nasional Y = C + I + G + (X-M) dimana Y merupakan pendapatan nasional, C merupakan pengeluaran konsumsi, dan G merupakan Pengeluaran Pemerintah dan X adalah ekspor sedangkan M merupakan notasi untuk impor. Kaum Keynesian memandang perlu adanya intervensi pemerintah. Formula ini dikenal sebagai identitas pendapatan nasional, denganmembandingkan nilai G terhadap Y serta mengamati dari waktu ke waktu dapat diketahui seberapa besar kontribusi Pengeluaran Pemerintah dalam pembentukan pendapatan nasional (Dumairy,1997).

Menurut Keynes untuk menghindari timbulnya stagnasi dalam perekonomian, Pemerintah akan berupaya untuk meningkatkan jumlah pengeluaran Pemerintah (G) dengan tingkat yang lebih tinggi dari pendapatan nasional sehingga dapat mengimbangi kecenderungan mengkonsumsi (C) dalam

perekonomian. Keynes juga mengemukakan hubungan antara pengeluaran pemerintah dan pertumbuhan ekonomi, menurut teori ini seharusnya apabila terjadi peningkatan pengeluaran pemerintah maka akan mendorong pertumbuhan ekonomi naik yang dapat diukur melalui pendapatan dan tingkat output.

2. Teori Wagner

Wagner menyatakan dalam suatu perekonomian apabila pendapatan perkapita meningkat, secara relatif maka pengeluaran Pemerintah akan meningkat. Terutama disebabkan karena Pemerintah harus mengatur hubungan yang timbul dalam masyarakat, hukum, pendidikan, rekreasi, kebudayaan dan sebagainya. Formulasi hukum Wagner ialah sebagai berikut: Wagner sering juga disebut sebagai *organic theory of state* yaitu teori yang menganggap Pemerintah sebagai individu yang bebas bertindak, terlepas dari masyarakat yang lain. Menurut Wagner, ada lima hal yang menyebabkan pengeluaran Pemerintah selalu meningkat yaitu :

a. Tuntutan peningkatan perlindungan keamanan dan pertahanan;
b. Kenaikan tingkat pendapatan masyarakat;
c. Urbanisasi yang mengiringi pertumbuhan ekonomi;
d. Perkembangan demografi; dan
e. Ketidakefisienan birokrasi.

Pertumbuhan ekonomi akan menyebabkan hubungan antar industri dan hubungan antar industri dengan masyarakat akan semakin kompleks sehingga potensi terjadinya kegagalan

eksternalitas negatif menjadi semakin besar. Namun teori Wagner memiliki kelemahan karena tidak didasari pada teori pemilihan barang-barang publik (Dumairy,1997).

3. Teori Peacock dan Wiseman

Teori ini berdasarkan pemikiran bahwa pemerintah senantiasa berusaha memperbesar pengeluaran dan masyarakat tidak suka membayar pajak yang semakin besar untuk membiayai pengeluaran pemerintah yang semakin besar tersebut. Peacock dan Wiseman menyebutkan bahwa perkembangan ekonomi menyebabkan pemungutan pajak yang semakin meningkat walaupun tarif pajak tidak berubah. Dan meningkatnya penerimaan pajak menyebabkan pengeluaran pemerintah semakin meningkat pula.

Oleh karena itu dalam keadaan normal, jika suatu daerah memiliki Pendapatan Domestik Regional Bruto yang meningkat maka menyebabkan penerimaan pemerintah daerah juga semakin besar. Begitu juga dengan pengeluaran pemerintah yang menjadi semakin besar juga. Peacock dan Wiseman menjelaskan bahwa perkembangan pengeluaran pemerintah tidak berbentuk garis tetapi berbentuk tangga.

Pelaksanaan pembangunan merupakan program yang memerlukan keterlibatan segenap unsur lapisan masyarakat. Peran pemerintah dalam pembangunan adalah sebagai katalisator dan fasilitator tentu membutuhkan berbagai sarana dan fasilitas pendukung, termasuk anggaran belanja dalam rangka terlaksananya pembangunan yang berkesinambungan.

Pengeluaran tersebut sebagian digunakan untuk administrasi pembangunan dan sebagian lagi untuk kegiatan pembangunan diberbagai jenis infrastruktur yang penting. Anggaran-anggaran tersebut akan meningkatkan pengeluaran agregat dan mempertinggi tingkat kegiatan ekonomi. Oleh sebab itu keuangan daerah/anggaran daerah perlu direncanakan dan dikelola dengan baik agar hasilnya dapat memberikan manfaat bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat.

III.4.2 Pengeluaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Periode 2009-2012

Dalam kurun waktu selama empat tahun, besarnya alokasi belanja atau pengeluaran pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta selalu mengalami peningkatan. Pada tahun 2010 terjadi peningkatan belanja daerah sebesar Rp. 5.000.000.000,- dibandingkan tahun 2009. Sementara pada tahun 2011 terjadi peningkatan yang signifikan pada belanja daerah sebesar Rp. 225.000.000.000,- dari alokasi belanja tahun 2010. Peningkatan yang signifikan kembali terjadi pada tahun 2012 yang mana terjadi kenaikan lebih dari Rp. 500.000.000.000,- dari alokasi belanja tahun 2011.

Dari total alokasi belanja yang dianggarkan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta porsi belanja tidak langsung merupakan porsi anggaran terbesar dengan presentase di kisaran 51-55 persen. Sementara porsi belanja langsung berada pada kisaran 45-49

persen dari total alokasi belanja. Pada porsi belanja tidak langsung, belanja pegawai menempati alokasi belanja terbesar. Sementara pada porsi belanja langsung belanja barang dan jasa menempati alokasi belanja terbesar. Bila diperhatikan pada table dibawah alokasi terbesar adalah pada belanja barang dan jasa. Hal tersebut tercermin pada besarnya anggaran yang dialokasikan untuk belanja barang dan jasa. Namun pada tahun 2011 alokasi belanja barang dan jasa menjadi alokasi yang terbesar kedua, sementara alokasi belanja pegawai menjadi yang paling besar. Untuk lebih jelasnya di bawah ini telah disajikan tabel pengeluaran selama 20090-2012.

Tabel 6 Pengeluaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012

ANGGARAN				
	2009	**2010**	**2011**	**2012**
BELANJA DAERAH	1,478,511,498,412	1,483,751,313,695	1,708,874,569,772	2,285,140,075,734
Belanja tidak langsung	762,258,077,684	825,195,492,733	1,028,144,706,158	1,310,184,282,987
Belanja pegawai	329,142,837,472	361,608,925,696	431,785,979,061	479,688,076,525
Belanja bunga	45,778,400	19,464,200	-	-
Belanja hibah	17,015,222,300	89,895,291,845	17,943,134,000	406,004,124,000
Belanja bantuan sosial	116,393,128,300	98,866,347,612	148,359,261,200	24,153,330,000
Belanja bagi hasil kpd prov/kab/kota dan Pemdes	198,385,962,000	214,667,402,475	268,047,340,000	314,308,555,000
Belanja Bantuan Kruangan	79,488,400,000	56,967,000,000	150,394,530,362	81,669,345,362
Belanja tidak terduga	21,786,849,212	3,171,060,905	11,614,461,535	4,360,852,100
Belanja langsung	716,253,420,728	658,555,820,962	680,729,863,614	974,955,792,747
Belanja pegawai	93,880,113,574	93,738,198,651	93,575,509,381	124,922,323,183
Belanja barang dan jasa	401,326,275,210	405,181,835,763	426,372,440,757	569,954,139,742
Belanja modal	221,047,031,944	159,635,786,548	160,781,913,476	280,079,529,824

Sumber: DPPKA DIY, 2013

Tabel di atas telah memberikan informasi secara umum mengenai perkembangan pengeluaran pada Anggaran

Pendapatan dan Belanja Daerah Daerah Istimewa Yogykarta selama tahun 2009 sampai dengan tahun 2012. Agar memberikan informasi yang lebih khusus, maka berikut ini akan dijelaskan dan ditampilkan bagan yang menjelaskan trend dan pertumbuhan dari masing-masing alokasi belanja. Dengan demikian akan didapat gambaran yang lebih utuh tentang bagaimana perkembangan pengeluaran pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta selama tahun 2009-2012.

1. Belanja Tidak Langsung

Tabel 7 Anggaran Belanja Tidak Langsung Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012

Tahun	2009	2010	2011	2012
Belanja tidak langsung	762,258,077,684	825,195,492,733	1,028,144,706,158	1,310,184,282,987
Pertumbuhan		8%	25%	27%

Sumber: DPPKA DIY, 2013

Gambar 5 Anggaran Belanja Tidak Langsung Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012

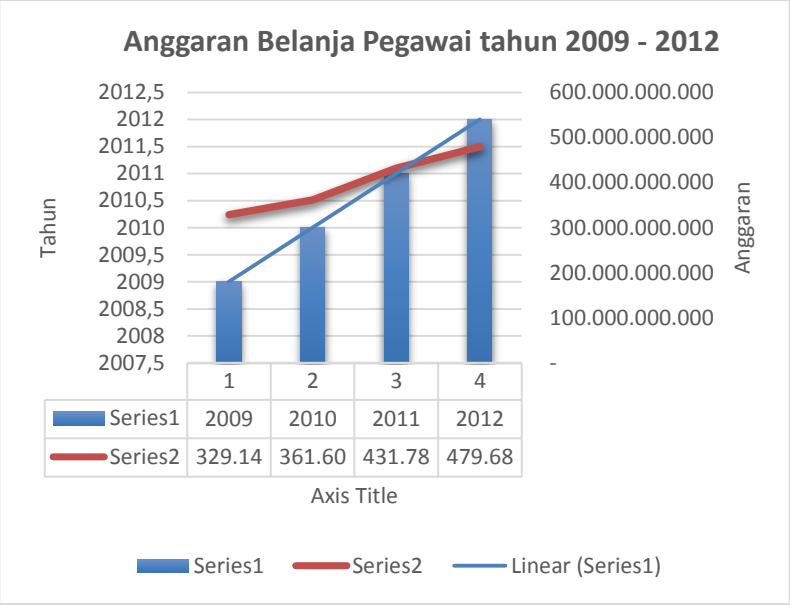
Berdasarkan tabel dan grafik di atas, kondisi tersebut menjelaskan bahwa secara umum terjadi kenaikan pada alokasi belanja tidak langsung dalam kurun waktu 2009-2012. Pada tahun 2009 besarnya alokasi belanja tidak langsung mencapai Rp. 762.258.077.684,-. Pada tahun 2010 terjadi kenaikan sebesar 8 persen dari tahun 2009 pada alokasi belanja tidak langsung menjadi Rp. 825.195.492.733,-. Kenaikan tersebut seirama dengan kenaikan belanja daerah pada tahun 2010. Sementara pada tahun 2011 terjadi kenaikan secara signifikan sebesar 25 persen dari tahun 2011 menjadi Rp. 1.028.144.706.158,-. Kenaikan secara siginifikan bila dikaitkan pada tabel sebelumnya sangat jelas karena pada tahun 2011 terjadi kenaikan yang juga siginikan dibandingkan tahun 2010. Kondisi serupa juga terjadi pada tahun 2012. Kenaikan alokasi belanja tidak langsung pada tahun 2012 mencapai 27 persen dan tahun 2011 sehingga mendorong kenaikan alokasi belanja tidak langsung menjadi Rp. 1.310.184.282.987,-.

a. Belanja Pegawai

Tabel 8 Anggaran Belanja Pegawai Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012

Tahun	2009	2010	2011	2012
Belanja pegawai	329,142,837,472	361,608,925,696	431,785,979,061	479,688,076,525
Pertumbuhan		**9.86%**	**19.41%**	**11.09%**

Sumber: DPPKA DIY, 2013



Gambar 6 Anggaran Belanja Pegawai Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012

Alokasi belanja pegawai merupakan porsi terbesar pada belanja tidak langsung yang dialokasikan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta setiap tahunnya. Besarnya alokasi belanja pegawai setiap tahun bila melihat pada table dan grafik diatas sangat jelas mengalami kenaikan dalam kurun waktu tahun 2009 sampai dengan tahun 2012. Pada tahun 2009 alokasi belanja pegawai mencapai Rp. 329.142.837.472,-. Pada tahun 2010 terjadi kenaikan sebesar 9,86 persen dari tahun 2009 sehingga mendorong kenaikan alokasi anggaran belanja pegawai menjadi Rp. 361.608.925.696,-. Dapat dikatakan kenaikan anggaran belanja pegawai seirama dengan kenaikan alokasi belanja tidak langsung yang

mengalami kenaikan sebesar 8 persen pada tahun 2010 dari tahun 2009.

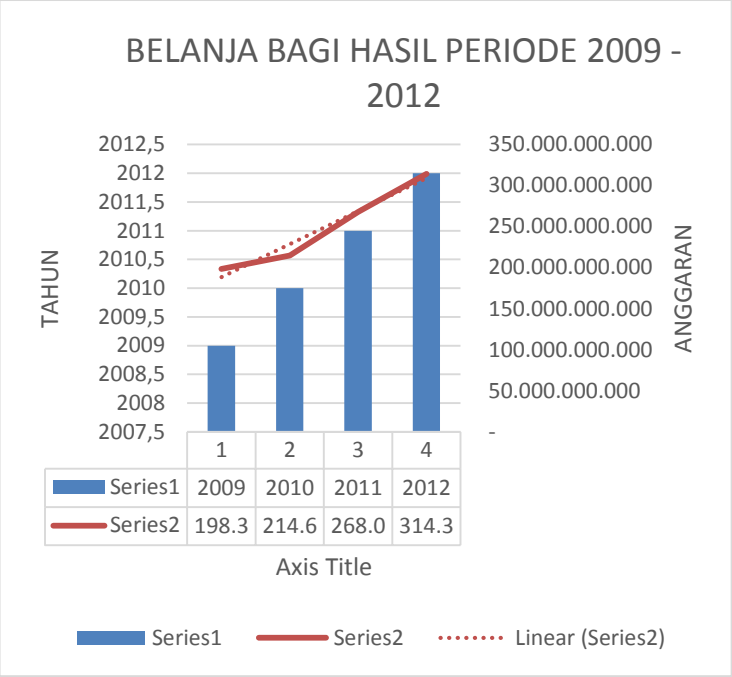
Sementara pada tahun 2011 terjadi kenaikan yang cukup signifikan sebesar 19,41 persen dari tahun 2010. Kondisi tersebut mendorong kenaikan alokasi belanja pegawai menjadi Rp. 431.785.979.061,-. sementara pada tahun 2012 terjadi kenaikan alokasi belanja pegawai sebesar 11,09 persen dari tahun 2011 sehingga mendorong kenaikan belanja pegawai menjadi Rp. 479.688.076.525,-. Dibandingkan tahun 2011, kenaikan alokasi belanja pegawai pada tahun 2012 tidak begitu signifikan kendati tumbuh diatas 10 persen. Namun demikian kondisi ini dapat dikatakan baik, karena secara trend terjadi kenaikan alokasi belanja pegawai setiap tahunnya.

b. Belanja Bagi Hasil kepada Provinsi, Kota/Kabupaten, dan Pemerintah Desa

Tabel 9 Anggaran Belanja Bagi Hasil Daerah Istimewa Yogyakarta kepada Provinsi/Kabupaten/Kota dan Pemerintah Desa Tahun 2009-2012

	2009	2010	2011	2012
Belanja bagi hasil kpd prov/kab/kota dan Pemdes	198,385,962,000	214,667,402,475	268,047,340,000	314,308,555,000
Pertumbuhan		**8.21%**	**24.87%**	**17.26%**

Sumber: DPPKA DIY, 2013



Gambar 7 Anggara Belanja Bagi Hasil Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012

Secara umum bila melihat pada tabel dan grafik di atas, sangat jelas dapat dikatakan bahwa secara trend terjadi kenaikan pada belanja bagi hasil selama tahun 2009 sampai dengan tahun 2012. Kenaikan belanja bagi hasil selama kurun waktu tersebut mengalami pertumbuhan pada kisaran 8 persen sampai dengan 25 persen. Pada tahun 2009 besarnya belanja bagi hasil kepada Provinsi, Kabupaten/Kota, dan pemerintah desa mencapai Rp. 195.385.962.000,-. Sementara pada tahun 2010 terjadi kenaikan sebesar 8.21 persen dari tahun 2009 sehingga mendorong kenaikan anggaran menjadi Rp. 214.667.402.475,-. Seperti halnya belanja pegawai, kenaikan belanja bagi hasil pada tahun 2010 juga

seirama dengan besarnya kenaikan pada alokasi belanja tidak langsung pada tahun 2010.

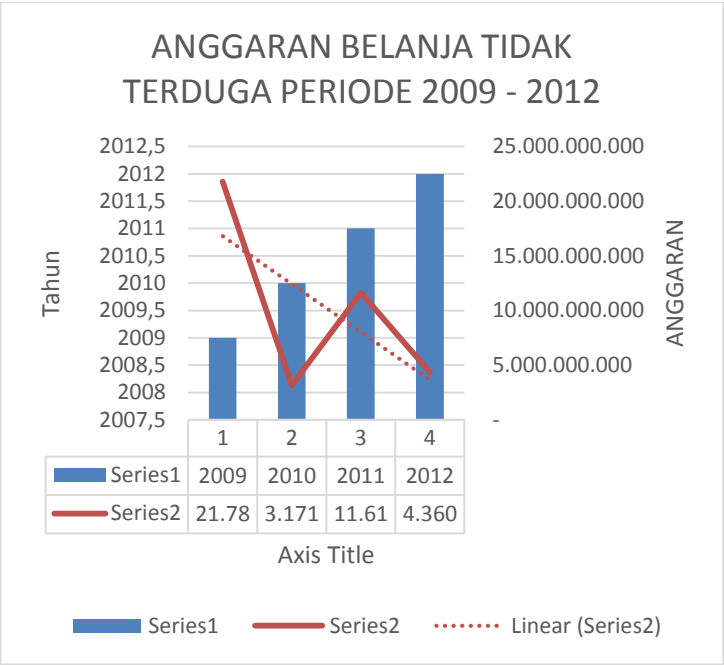
Kenaikan yang signifikan terjadi pada tahun 2011 yang mana pada tahun tersebut terjadi kenaikan alokasi belanja bagi hasil sebesar 24,87 persen sehingga mendorong kenaikan alokasi belanja bagi hasil menjadi Rp. 268.047.340.000,-. Kenaikan serupa kembali terjadi pada tahun 2012. Pada tahun tersebut terjadi kenaikan sebesar 17,26 persen sehingga mendorong kenaikan alokasi belanja bagi hasil menjadi Rp. 314.308.555.000,-. Pada tahun 2012, kenaikan alokasi anggaran tidak sebesar seperti halnya kenaikan pada tahun 2011. Namun demikian kenaikan pada tahun 2012 tergolong sangat baik karena dapat tumbuh sebesar dua digit pada kisaran 17 persen.

c. Belanja Tidak Terduga

Tabel 10 Anggaran Belanja Tidak Terduga Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012

TAHUN	2009	2010	2011	2012
Belanja tidak terduga	21,786,849,212	3,171,060,905	11,614,461,535	4,360,852,100
Pertumbuhan		**-85.45%**	**266.26%**	**-62.45%**

Sumber: DPPKA DIY, 2013



Gambar 8 Anggaran Belanja Tidak Terduga Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012

Belanja tidak terduga pada prinsipnya merupakan alokasi belanja pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang dialokasikan yang bertujuan sebagai dana cadangan atau dana jaga-jaga. Fungsi alokasi belanja tidak terduga adalah untuk antisipasi terhadap kemungkinan alokasi belanja yang dapat mungkin terjadi dan diluar perkiraan. Bila kita melihat perkembangan besarnya alokasi belanja tidak terduga pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta selama kurun waktu tahun 2009 sampai dengan tahun 2012 menunjukan trend yang menurun. Hal tersebut dicerminkan oleh garis horizontal warna orange yang menurun dari kiri atas ke kanan bawah.

Pada tahun 2009 besarnya alokasi belanja tidak terduga mencapai Rp. 21.786.849.212,-. Besarnya alokasi belanja tersebut mengalami penurunan pada tahun 2010 dengan penurunan mencapai 85.45 persen dari tahun 2009 sehingga mendorong penurunan alokasi belanja tidak terduga menjadi Rp. 3.171.060.905,-. Sementara pada tahun 2011 terjadi kondisi yang paradoks dibandingkan tahun 2010. Pada tahun 2011 terjadi kenaikan yang sangat signifikan pada alokasi belanja tidak terduga dengan kenaikan sebesar 266.26 persen sehingga mendorong kenaikan anggaran menjadi Rp. 11.616.461.535,-. Namun kondisi kembali berbalik pada tahun 2012. Pada tahun tersebut besarnya alokasi belanja tidak terduga kembali mengalami penurunan tajam sebesar 62.45 persen sehingga mendorong penurunan belanja tak terduga menjadi Rp. 4.360.852.100,-.

2. BELANJA LANGSUNG

Tabel 11 Anggaran Belanja Langsung Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012

TAHUN	2009	2010	2011	2012
Belanja langsung	716,253,420,728	658,555,820,962	680,729,863,614	974,955,792,747
Pertumbuhan		**-8.06%**	**3.37%**	**43.22%**

Sumber: DPPKA DIY, 2013

Gambar 9 Anggaran Belanja Langsung Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012

Bila kita melihat perkembangan besarnya alokasi belanja langsung pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta selama kurun waktu tahun 2009 sampai dengan tahun 2012 menunjukan trend yang meningkat. Hal tersebut dicerminkan oleh garis horizontal warna orange yang menurun dari kiri atas ke kanan bawah.

Pada tahun 2009 besarnya alokasi belanja langsung mencapai Rp. 21.786.849.212,-. Besarnya alokasi belanja tersebut mengalami penurunan pada tahun 2010 dengan penurunan mencapai 8.06 persen dari tahun 2009 sehingga mendorong penurunan alokasi belanja langsung menjadi Rp. 658.555.829.962,-. Sementara pada tahun 2011 terjadi kondisi yang paradoks dibandingkan tahun 2010. Pada tahun 2011 terjadi kenaikan tipis pada alokasi belanja langsung

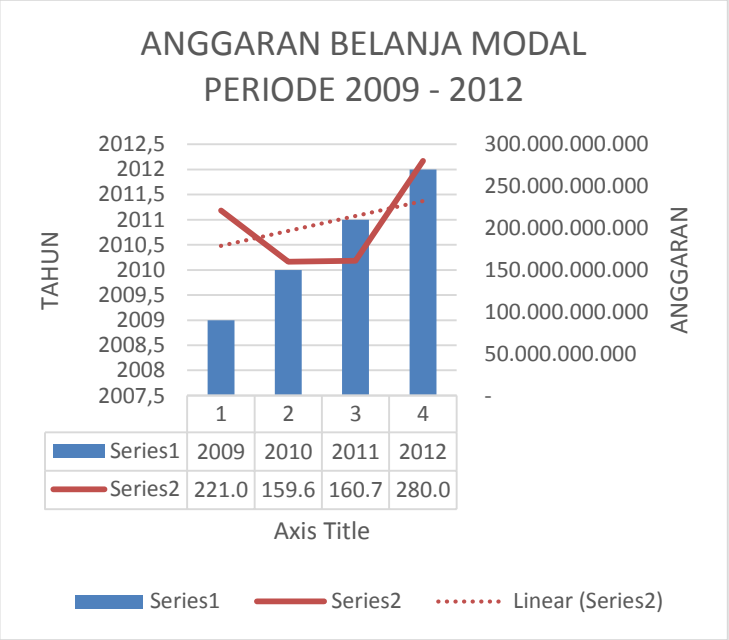
dengan kenaikan sebesar 3.37 persen sehingga mendorong kenaikan anggaran menjadi Rp. 680.729.863.614,-. Pada tahun 2012 terjadi kenaikan yang signifikan dengan tingkat kenaikan mencapai 43.22 persen sehingga kondisi tersebut mendorong kenaikan alokasi belanja langsung meningkat sebesar Rp.974.955.792.747,-.

a. Belanja Modal

Tabel 12 Anggaran Belanja Modal Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012

TAHUN	2009	2010	2011	2012
Belanja modal	221,047,031,944	159,635,786,548	160,781,913,476	280,079,529,824
Pertumbuhan		**-27.78%**	**0.72%**	**74.20%**

Sumber: DPPKA DIY, 2013



Gambar 10 Anggaran Belanja Modal Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012

Komponen belanja modal merupakan komponen yang sangat penting terutama karena pada belanja modal sejumlah pembangunan dapat dilasakanakan. Belanja modal umumnya meliputi pembangunan jalan, pembangunan pabrik, pembangunan sarana dan prasarana, dan pembangunan infrastruktur lainnya. Oleh karena itu belanja modal dapat dikatakan merupakan alokasi belanja yang bersifat produktif karena berperan besar dalam mendorong pertumbuhan ekonomi pada Daerah Istimewa Yogyakarta.

Bila kita melihat perkembangan besarnya alokasi belanja modal pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta selama kurun waktu tahun 2009 sampai dengan tahun 2012 menunjukan trend yang meningkat. Hal tersebut dicerminkan oleh garis horizontal warna orange yang menurun dari kiri atas ke kanan bawah.

Pada tahun 2009 besarnya alokasi belanja modal mencapai Rp. 221.047.031.944,-. Besarnya alokasi belanja tersebut mengalami penurunan pada tahun 2010 dengan penurunan mencapai 27.78 persen dari tahun 2009 sehingga mendorong penurunan alokasi belanja tidak terduga menjadi Rp. 159,635,786,548,-. Sementara pada tahun 2011 terjadi kenaikan tipis pada alokasi belanja tidak terduga

dengan kenaikan sebesar 0.72 persen sehingga mendorong kenaikan anggaran menjadi Rp. 160,781,913,476,-. Pada tahun 2012 terjadi kenaikan yang signifikan dengan tingkat kenaikan mencapai 74.20 persen sehingga kondisi tersebut mendorong kenaikan alokasi belanja langsung meningkat sebesar Rp. 280,079,529,824,-.

b. Belanja Barang dan Jasa

Tabel 13 Anggaran Belanja Modal Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012

TAHUN	2009	2010	2011	2012
Belanja barang dan jasa	401,326,275,210	405,181,835,763	426,372,440,757	569,954,139,742
Pertumbuhan		**0.96%**	**5.23%**	**33.68%**

Sumber: DPPKA DIY, 2013

Gambar 11 Anggaran Belanja Barang dan Jasa Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012

Bila kita melihat perkembangan besarnya alokasi belanja modal pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta selama kurun waktu tahun 2009 sampai dengan tahun 2012 menunjukan trend yang meningkat. Hal tersebut dicerminkan oleh garis horizontal warna oranye yang menurun dari kiri atas ke kanan bawah.

Pada tahun 2009 besarnya alokasi belanja barang dan jasa yang dianggarkan mencapai Rp. 401.326.275.210,-. Jumlah anggaran ini merupakan porsi anggaran pengeluaran terbesar dari total belanja yang dianggarkan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2009. Pada tahun berikutnya di tahun 2010, terjadi kenaikan tipis sebesar 0.96 persen sehingga mendorong kenaikan anggaran pada angka sebesar Rp. 405.181.835.763,-. Sama halnya dengan kondisi di tahun 2009, jumlah ini masih yang terbesar di antara porsi pengeluaran lainnya pada alokasi belanja pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun 2010.

Sementara pada tahun 2011, terjadi kenaikan pada tingkat yang lebih tinggi sebesar 5,23 persen dari tahun 2010 sehingga mendorong kenaikan belanja barang dan jasa menjadi Rp. 426,372,440,757,-. Berbeda dengan dua tahun sebelumnya porsi anggaran ini menjadi yang terbesar kedua setelah belanja

pegawai yang merupakan bagian dari alokasi belanja tidak langsung. Pada tahun 2012 terjadi kenaikan yang siginifikan sebesar 33.86 persen sehingga mendorong kenaikan anggaran belanja barang dan jasa menjadi Rp. 569,954,139,742,-.

Dari sejumlah contoh di atas kita menemukan bahwa sebagian besar dari tujuh contoh pengeluaran yang telah ditampilkan tersebut menunjukan trend yang sebagian besar mengalami kenaikan. Kenaikan yang terjadi pada sebagian besar belanja pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah pada hakikatnya adalah hal yang wajar mengingat besarnya belanja daerah juga mengalami kenaikan dalam kurun waktu 2009 sampai dengan tahun 2012. Secara lebih lengkap pertumbuhan atau kenaikan belanja pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 14 Anggaran Belanja Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012

	2009	2010	2011	2012
BELANJA DAERAH	**1,478,511,498,412**	**1,483,751,313,695**	**1,708,874,569,772**	**2,285,140,075,734**
Belanja tidak langsung	762,258,077,684	825,195,492,733	1,028,144,706,158	1,310,184,282,987
Pertumbuhan		8%	25%	27%
Belanja pegawai	329,142,837,472	361,608,925,696	431,785,979,061	479,688,076,525
Pertumbuhan		9.86%	19.41%	11.09%
Belanja bunga	45,778,400	19,464,200	-	-
Pertumbuhan		-57.48%		
Belanja hibah	17,015,222,300	89,895,291,845	17,943,134,000	406,004,124,000
Pertumbuhan		428.32%	-80.04%	2162.73%
Belanja	116,393,128,300	98,866,347,612	148,359,261,200	24,153,330,000

bantuan sosial				
Pertumbuhan		-15.06%	50.06%	-83.72%
Belanja bagi hasil	198,385,962,000	214,667,402,475	268,047,340,000	314,308,555,000
Pertumbuhan		8.21%	24.87%	17.26%
Belanja Bantuan Kruangan	79,488,400,000	56,967,000,000	150,394,530,362	81,669,345,362
Pertumbuhan		-28.33%	164.00%	-45.70%
Belanja tidak terduga	21,786,849,212.	3,171,060,905	11,614,461,535	4,360,852,100
Pertumbuhan		-85.45%	266.26%	-62.45%
Belanja langsung	716,253,420,728	658,555,820,962	680,729,863,614	974,955,792,747
Pertumbuhan		-8.06%	3.37%	43.22%
Belanja pegawai	93,880,113,574	93,738,198,651	93,575,509,381	124,922,323,183
Pertumbuhan		-0.15%	-0.17%	33.50%
Belanja barang dan jasa	401,326,275,210	405,181,835,763	426,372,440,757	569,954,139,742
Pertumbuhan		0.96%	5.23%	33.68%
Belanja modal	221,047,031,944	159,635,786,548	160,781,913,476	280,079,529,824
Pertumbuhan		-27.78%	0.72%	74.20%

Sumber: DPPKA DIY, 2013

Untuk mengukur sejauh mana efektifitas pengeluaran pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, maka kita perlu melihat realisasi belanja Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta selama tahun 2009 sampai dengan tahun 2012. Realisasi anggaran merupakan indikator yang menggambarkan besarnya penyerapan anggaran belanja. Semakin besar realisasi anggaran maka semakin efektif anggaran tersebut digunakan. Selama ini dalam kasus birokrasi di Indonesia sering ditemui penyerapan anggaran yang seringkali rendah. Bahkan tercatat pada beberapa kasus di sejumlah daerah, penyerapan anggaran seringkali sangat rendah selama tiga kuartal pertama dan meningkat drastis pada kuartal keempat. Kondisi demikian tentu saja akan menyebabkan inefektivitas pada

pengeluaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sehingga Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tidak dapat secara optimal dalam memberikan dorongan bagi perekonomian di daerah.

Bagaimana dengan penyerapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta? Berikut ini akan disajikan tabel mengenai realisasi penyerapan belanja pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta dalam kurun waktu tahun 2009-2012.

Tabel 1 Realisasi Belanja Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009 – 2012

	2009	2010	2011	2012
Belanja tidak langsung	696,922,383,489	788,491,845,658	961,364,910,688	1,239,114,375,495
Presentase Realisasi	91.43%	95.55%	93.50%	94.58%
Pertumbuhan		13.14%	21.92%	28.89%
Belanja pegawai	310,260,955,405	335,693,915,466	414,966,135,024	455,794,239,590
Presentase Realisasi	94.26%	92.83%	96.10%	95.02%
Pertumbuhan		8.20%	23.61%	9.84%
Belanja bunga	45,778,400	19,464,200	-	-
Presentase Realisasi	100.00%	100.00%		
Pertumbuhan		-57.48%		
Belanja hibah	15,550,887,300	89,895,291,845	17,578,561,700	369,002,245,000
Presentase Realisasi	91.39%	100.00%	97.97%	90.89%
Pertumbuhan		478.07%	-80.45%	1999.16%
Belanja bantuan sosial	96,290,500,384	88,513,099,537	114,820,604,720	24,153,330,000
Presentase Realisasi	82.73%	89.53%	77.39%	100.00%
Pertumbuhan		-8.08%	29.72%	-78.96%
Belanja bagi hasil kpd prov/kab/kota dan Pemdes	198,385,962,000	214,667,402,470	268,047,340,000	314,308,555,000
Presentase Realisasi	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
Pertumbuhan		8.21%	24.87%	17.26%

Belanja Bantuan Kruangan	76,388,400,000	56,967,000,000	145,929,020,362	74,683,445,362
Presentase Realisasi	96.10%	100.00%	97.03%	91.45%
Pertumbuhan		-25.42%	156.16%	-48.82%
Belanja tidak terduga	-	2,735,672,140	23,248,882	1,172,560,543
Presentase Realisasi	0.00%	86.27%	0.20%	26.89%
Pertumbuhan			-99.15%	4943.51%
Belanja langsung	630,565,465,454	566,102,212,448	600,903,823,957	814,711,583,972
Presentase Realisasi	88.04%	85.96%	88.27%	83.56%
Pertumbuhan		-10.22%	6.15%	35.58%
Belanja pegawai	86,714,402,232	86,792,090,244	83,786,456,016	116,229,477,602
Presentase Realisasi	92.37%	92.59%	89.54%	93.04%
Pertumbuhan		0.09%	-3.46%	38.72%
Belanja barang dan jasa	350,913,011,793	355,885,366,573	374,323,534,963	482,062,123,930
Presentase Realisasi	87.44%	87.83%	87.79%	84.58%
Pertumbuhan		1.42%	5.18%	28.78%
Belanja modal	192,938,051,429	123,424,755,631	142,793,832,978	216,419,982,440
Presentase Realisasi	87.28%	77.32%	88.81%	77.27%
Pertumbuhan		-36.03%	15.69%	51.56%

Sumber: DPPKA DIY, 2013

Berdasarkan tabel di atas sangat jelas bahwa sebagian besar realisasi belanja pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta selama kurun waktu tahun 2009-2012 terserap lebih dari 90 persen. Bahkan beberapa di antaranya terserap pada tingkat 100 persen. Kendati demikian terdapat sejumlah realisasi belanja pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah pada tingkat di bawah 90 persen. Pada belanja modal misalkan, selama kurun waktu 2009-2012, realisasi belanja modal berada pada kisaran 77-89 persen. Demikian pula pada belanja langsung realisasi anggaran berada pada kisaran 83-89 persen. Tentu saja untuk realisasi belanja yang masih dibawah 90 persen perlu dilakukan evaluasi dan perbaikan sehingga daya

serap untuk alokasi belanja tersebut dapat meningkat lebih optimal diatas 90 persen bahkan hingga 100 persen.

Kendati demikian pada pos belanja tidak terduga tidak mutlak harus terealisasi seluruhnya. Hal ini meningat belanja tidak terduga merupakan pos anggaran yang bersifat antisipatif (*precautionary budget)* sehingga realisasi anggaran tidak mutlak harus mencapai 100 persen. Untuk memberikan gambaran lebih maka berikut ini akan disajikan contoh realisasi dari tujuh pos anggaran belanja.

1. Belanja tidak langsung

Tabel 2 Realisasi Anggaran Belanja Tidak Langsung Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012

	2009	2010	2011	2012
Belanja tidak langsung	696,922,383,489	788,491,845,658	961,364,910,688	1,239,114,375,495
Presentase Realisasi	91.43%	95.55%	93.50%	94.58%
Pertumbuhan		13.14%	21.92%	28.89%

Sumber: DPPKA DIY, 2013

Gambar 12 Realisasi Belanja Tidak Langsung Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012

Berdasarkan tabel dan grafik di atas menunjukkan bahwa secara tren, terjadi peningkatan pada besarnya realisasi belanja tidak langsung selama tahun 2009-2012. Tingkat pertumbuhan realisasi anggaran belanja tidak langsung berada pada kisaran 13 persen sampai dengan 29 persen. Sementara tingkat realisasi anggaran berada pada kisaran 91 persen sampai dengan 96 persen. Ditinjau secara trend terjadi tren yang positif atau meningkat sebagaimana yang ditunjukan oleh garis biru putus-putus pada grafik diatas.

Realisasi belanja tidak langsung pada tahun 2009 mencapai Rp. 696.922.383.489,-. Tingkat realisasi pada tahun 2009 mencapai 91,43 persen dari total alokasi belanja tidak langsung yang dialokasikan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun 2009. Pada tahun 2010 terjadi

kenaikan sebesar 13.14 persen pada realisasi belanja tidak langsung pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sehingga mendorong kenaikan realisasi anggaran menjadi Rp. 788,491,845,658,-. Sementara realisasi belanja tidak langsung pada tahun 2010 mencapai 95.55 persen. Besarnya realisasi ini mengalami kenaikan dari tahun 2010 yang hanya mencapai 91.43 persen.

Kondisi serupa kembali terjadi pada tahun 2011. Besarnya realisasi belanja tidak langsung pada tahun 2011 mencapai Rp. 961,364,910,688,- atau mengalami kenaikan sebesar 21.92 persen dari tahun 2010. Sementara tingkat realisasi mencapai 93.50 persen pada tahun 2011. Pada tahun 2012 pertumbuhan realisasi anggaran belanja tidak langsung mencapai 28.89 persen sehingga mendorong kenaikan realisasi belanja tidak langsung menjadi Rp. 1,239,114,375,495,-. Sementara realisasi anggaran belanja tidak langsung pada tahun 2012 mencapai 94.58 persen atau mengalami kenaikan dari tahun 2011 yang tingkat realisasinya hanya mencapai 93.50 persen.

a. Belanja Pegawai

Tabel 3 Realisasi Belanja Pegawai Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012

	2009	2010	2011	2012
Belanja pegawai	310,260,955,405	335,693,915,466	414,966,135,024	455,794,239,590
Presentase Realisasi	94.26%	92.83%	96.10%	95.02%
Pertumbuhan		**8.20%**	**23.61%**	**9.84%**

Sumber: DPPKA DIY, 2013

Gambar 13 Realisasi Belanja Pegawai Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012

Berdasarkan tabel dan grafik di atas menunjukan bahwa secara tren, terjadi peningkatan pada besarnya realisasi belanja pegawai selama tahun 2009-2012. Tingkat pertumbuhan realisasi anggaran belanja pegawai berada pada kisaran 8 persen sampai dengan 24 persen. Sementara tingkat realisasi anggaran berada pada kisaran 92 persen sampai dengan 97 persen. Ditinjau secara tren terjadi tren yang positif atau meningkat sebagaimana yang ditunjukan oleh garis biru putus-putus pada grafik di atas.

Realisasi belanja pegawai pada tahun 2009 mencapai Rp. 310.260.955.405,-. Tingkat realisasi pada tahun 2009 mencapai 94,26 persen dari total alokasi

belanja pegawai yang dialokasikan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun 2009. Pada tahun 2010 terjadi kenaikan sebesar 8.20 persen pada realisasi belanja pegawai pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sehingga mendorong kenaikan realisasi anggaran menjadi Rp. 335.693.915.466,-. Sementara realisasi belanja tidak langsung pada tahun 2010 mencapai 92.83 persen. Besarnya realisasi ini mengalami penurunan dari tahun 2010 yang realisasi pada tahun tersebut mencapai 94.26 persen.

Kondisi serupa kembali terjadi pada tahun 2011. Besarnya realisasi belanja tidak langsung pada tahun 2011 mencapai Rp. 414.966.135.024,- atau mengalami kenaikan sebesar 23.61 persen dari tahun 2010. Sementara tingkat realisasi mencapai 96.10 persen pada tahun 2011. Pada tahun 2012 pertumbuhan realisasi anggaran belanja tidak langsung mencapai 9.84 persen sehingga mendorong kenaikan realisasi belanja tidak langsung menjadi Rp. 455.794.239.590,-. Sementara realisasi anggaran belanja tidak langsung pada tahun 2012 mencapai 95.02 persen atau mengalami penurunan dari tahun 2011 yang tingkat realisasinya mencapai 96.10 persen.

b. Belanja Bagi Hasil Provinsi/Kabupaten/Kota dan Pemerintah Desa

Tabel 4 Realisasi Belanja Bagi Hasil Daerah Istimewa Yogyakarta Kepada Provinsi/Kabupaten/Kota dan Pemerintah Desa Tahun 2009-2012

	2009	2010	2011	2012
Belanja bagi hasil	198,385,962,000	214,667,402,470	268,047,340,000	314,308,555,000
Presentase Realisasi	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
Pertumbuhan		**8.21%**	**24.87%**	**17.26%**

Sumber: DPPKA DIY, 2013

Gambar 14 Realisasi Belanja Bagi Hasil Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012

Berdasarkan tabel dan grafik di atas sangat jelas bahwa realisasi belanja bagi hasil kepada Provinsi, Kota/Kabupaten, dan Pemerintah Desa menunjukan trend yang positif. Hal tersebut digambarkan dengan garis trend (garis warna biru putus-putus) yang meningkat dari tahun 2009 sampai dengan tahun 2012.

Pertumbuhan realisasi belanja bagi hasil pada kurun waktu tahun 2009 sampai dengan tahun 2012 berada pada kisaran 8 persen sampai dengan 25 persen. Di samping itu, realisasi belanja bagi hasil menunjukan realisasi sebesar 100 persen sejak tahun 2009 sampai dengan tahun 2012. Kondisi ini agak berbeda dengan realisasi belanja yang telah dicontohkan pada dua kasus sebelumnya.

Pada tahun 2009 besarnya realisasi belanja bagi hasil mencapai Rp. 198.385.962.000,-. Realisasi yang dicapai pada tahun tersebut mencapai 100%. Sementara pada tahun 2010 terjadi kenaikan realisasi belanja bagi hasil sebesar 8,21 persen dari tahun 2009 sehingga mendorong kenaikan realisasi belanja bagi hasil menjadi Rp. 214.667.402.470,-. Seperti halnya pada tahun 2009 besarnya realisasi belanja bagi hasil mencapai 100 persen.

Pertumbuhan yang signifikan terjadi pada tahun 2010 yang mencapai 24,87 persen sehingga mendorong kenaikan realisasi belanja bagi hasil menjadi Rp. 268.047.340.000,-. Pada tahun 2010 realisasi pendapatan yang dicapai juga menunjukan realisasi sebesar 100 persen. Hal yang sama juga turut terjadi pada tahun 2012. Realisasi belanja bagi hasil pada tahun 2012 mengalami kenaikan sebesar 17 persen sehingga mendorong pertumbuhan realisasi

belanja bagi hasil menjadi Rp. 314.308.555.000,-. Pada tahun 2012 besarnya penyerapan belanja bagi hasil mencapai 100 persen.

c. Belanja Tidak terduga

Tabel 5 Realisasi Belanja Tidak Terduga Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012

	2009	2010	2011	2012
Belanja tidak terduga	-	2,735,672,140	23,248,882	1,172,560,543
Presentase Realisasi	0.00%	86.27%	0.20%	26.89%
Pertumbuhan			**-99.15%**	**4943.51%**

Sumber: DPPKA DIY, 2013

Gambar 15 Realisasi Belanja Tidak Terduga Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012

Berdasarkan grafik dan tabel di atas agaknya kasus pada realisasi belanja tidak terduga memiliki pola yang berbeda bila dibandingkan dengan realisasi

belanja lainnya. Bila ditinjau secara presentase, dapat dikatakan bahwa persentase realisasi belanja tidak terduga berada pada kisaran 0 persen sampai dengan 88 persen. Kondisi ini dapat dikatakan memiliki *gap* yang sangat tinggi bila dibandingkan dengan *gap* persentase realisasi pada kasus realisasi belanja yang telah dijabarkan sebelumnya. Kendati demikian secara tren, grafik di atas menunjukan bahwa tren realisasi belanja tidak terduga memiliki tren positif sebagaimana yang ditunjukan oleh garis biru putus-putus pada grafik di atas.

Pada tahun 2009, realisasi belanja tidak terduga adalah Rp. 0,-. Praktis karena tidak adanya belanja tidak terduga yang digunakan maka besarnya tingkat realisasi belanja tak terduga adalah 0 persen. Sementara pada tahun 2010, besarnya realisasi anggaran mencapai 86 persen dari alokasi belanja yang tidak terduga atau sebesar Rp. 2,735,672,140,-. Sementara pada tahun 2011 terjadi penurunan realisasi belanja tidak terduga secara signifikan sebesar 99.15 persen sehingga mendorong penurunan realisasi belanja tak terduga menjadi sebesar Rp. 23.248.882,-. Kondisi ini mendorong realisasi anggaran anjlok hanya sebesar 0.2 persen dari total alokasi anggaran belanja tidak terduga yang disediakan pada pos Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Pada tahun 2012

kembali terjadi kenaikan yang sangat signifikan sebesar 4943.51 persen dari tahun 2011 sehingga mendorong kenaikan realisasi belanja tidak terduga menjadi Rp. 1,172,560,543,-. Namun demikian realisasi anggaran belanja tidak terduga pada tahun 2012 hanya sebesar 26,89 persen dari total alokasi belanja tak terduga.

2. Belanja Langsung

Tabel 20 Realisasi Belanja Langsung Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012

	2009	2010	2011	2012
Belanja langsung	630,565,465,454	566,102,212,448	600,903,823,957	814,711,583,972
Presentase Realisasi	88.04%	85.96%	88.27%	83.56%
Pertumbuhan		**-10.22%**	**6.15%**	**35.58%**

Sumber: DPPKA DIY, 2013

Gambar 16 Realisasi Belanja Langsung Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012

Bila diperhatikan secara seksama pada table dan grafik diatas, sangat jelas menunjukan bahwa perkembangan realisasi belanja langsung menunjukan trand yang positif. Hal tersebut ditunjukan oleh garis trend yang berwarna biru putus-putus yang menghubungkan grafik dari tahun 2009 sampai dengan tahun 2012. Tingkat realisasi anggaran belanja langsung berkisar antara 83 persen sampai dengan 89 persen. Sementara tingkat pertumbuhan realisasi belanja langsung berkisar antara -10 persen sampai dengan 36 persen.

Realisasi belanja langsung pada tahun 2009 mencapai Rp. 630.565.465.454,-. Tingkat realisasi pada tahun 2009 mencapai 88,04 persen dari total alokasi belanja langsung yang dialokasikan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun 2009. Pada tahun 2010 terjadi penurunan sebesar 10.22 persen pada realisasi belanja langsung pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sehingga mendorong penurunan realisasi anggaran menjadi Rp. 566.102.212.448,-. Sementara realisasi belanja langsung pada tahun 2010 mencapai 85.96 persen. Besarnya realisasi ini mengalami penurunan dari tahun 2009 yang mencapai 88.04 persen.

Kondisi serupa kembali terjadi pada tahun 2011. Besarnya realisasi belanja langsung pada tahun 2011 mencapai Rp. 600.903.823.957,- atau mengalami kenaikan sebesar 6.15 persen dari tahun 2010. Sementara tingkat

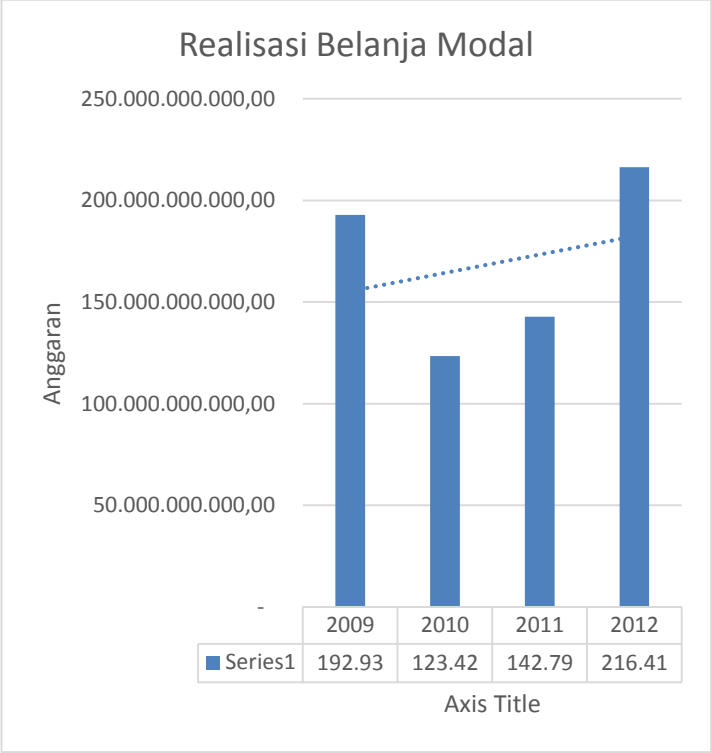
realisasi mencapai 88.27 persen pada tahun 2011. Pada tahun 2012 pertumbuhan realisasi anggaran belanja langsung mencapai 35.58 persen sehingga mendorong kenaikan realisasi belanja langsung menjadi Rp. 814.711.583.972,-. Sementara realisasi anggaran belanja langsung pada tahun 2012 mencapai 83.56 persen.

a. Belanja Modal

Tabel 21 Realisasi Belanja Modal Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012

	2009	2010	2011	2012
Belanja modal	192,938,051,429	123,424,755,631	142,793,832,978	216,419,982,440
Presentase Realisasi	87.28%	77.32%	88.81%	77.27%
Pertumbuhan		**-36.03%**	**15.69%**	**51.56%**

Sumber: DPPKA DIY, 2013



Gambar 17 Realisasi Belanja Modal Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012

Bila diperhatikan secara seksama pada tabel dan grafik di atas, sangat jelas menunjukan bahwa perkembangan realisasi belanja modal menunjukan trand yang positif. Hal tersebut ditunjukan oleh garis trend yang berwarna biru putus-putus yang menghubungkan grafik dari tahun 2009 sampai dengan tahun 2012. Tingkat realisasi anggaran belanja langsung berkisar antara 77 persen sampai dengan 89 persen. Sementara tingkat pertumbuhan realisasi belanja langsung berkisar antara -36 persen sampai dengan 52 persen.

Realisasi belanja modal pada tahun 2009 mencapai Rp. 192.938.051.429,-. Tingkat realisasi pada tahun 2009 mencapai 87,28 persen dari total alokasi belanja modal yang dialokasikan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun 2009. Pada tahun 2010 terjadi penurunan sebesar 36.03 persen pada realisasi belanja modal pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sehingga mendorong penurunan realisasi anggaran menjadi Rp. 123.424.755.631,-. Sementara realisasi belanja modal pada tahun 2010 mencapai 77.32 persen. Besarnya realisasi ini mengalami penurunan dari tahun 2009 yang mencapai 87.28 persen.

Pada tahun 2011 besarnya realisasi belanja modal mencapai Rp. 142.793.832.978,- atau mengalami

kenaikan sebesar 15.69 persen dari tahun 2010. Sementara tingkat realisasi mencapai 88.81 persen pada tahun 2011. Pada tahun 2012 pertumbuhan realisasi anggaran belanja modal mencapai 51.56 persen sehingga mendorong kenaikan realisasi belanja tidak langsung menjadi Rp. 216.419.982.440,-. Sementara realisasi anggaran belanja modal pada tahun 2012 mencapai 77.27 persen atau mengalami penurunan dari tahun 2011 yang tingkat realisasinya mencapai 88.81 persen.

b. Belanja Barang dan Jasa

Tabel 22 Realisasi Belanja Barang dan Jasa Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012

	2009	2010	2011	2012
Belanja barang dan jasa	350,913,011,793	355,885,366,573	374,323,534,963	482,062,123,930
Presentase Realisasi	87.44%	87.83%	87.79%	84.58%
Pertumbuhan		**1.42%**	**5.18%**	**28.78%**

Sumber: DPPKA DIY, 2013

Gambar 18 Realisasi Belanja Barang dan Jasa Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012

Berdasarkan grafik dan tabel di atas, realisasi belanja barang dan jasa menunjukan tren yang positif sebagaimana yang ditunjukan oleh garis trend yang berwarna biru putus-putus. Kisaran pertumbuhan realisasi barang dan jasa sealam kurun waktu tahun 2009 sampai dengan tahun 2012 adalah antara 1 persen sampai dengan 29 persen. Sementara kisaran realisasi belanja barang dan jasa selama kurun waktu tahun tersebut berkisar antara 84 persen sampai dengan 88 persen.

Pada tahun 2009, realisasi belanja barang dan jasa mencapai Rp. 350.913.011.793,-. Sementara tingkat realisasi anggaran pada tahun 2009 mencapai 87,44 persen. Pada tahun berikutnya di tahun 2010

terjadi kenaikan tipis sebesar 1.42 persen dari tahun 2009 sehingga mendorong kenaikan nilai nominal realisasi belanja dan modal menjadi Rp. 355.885.366.573,-. Tingkat realisasi belanja barang dan jasa pada tahun tersebut mencapai 87.83 persen. Kenaikan yang lebih tinggi terjadi pada tahun 2011 dengan tingkat pertumbuhan sebesar 5.18 persen sehingga mendorong kenaikan realisasi belanja barang dan jasa menjadi Rp. 374.323.534.963,-. Tingkat realisasi pada tahun 2011 sedikit menurun tipis menjadi 87.79 persen.

Pada tahun 2012 terjadi kenaikan yang signifikan sebesar 28.78 persen sehingga mendorong kenaikan realisasi belanja barang dan jasa menjadi Rp. 482.062.123.930,-. Namun demikian tingkat realisasi belanja barang dan jasa mengalami penurunan menjadi 84.58 persen.

III.4.3 Kontribusi tiap Jenis Pengeluaran

Pada bagian sebelumnya, telah dibahas mengenai perkembangan dan trend dari masing-masing anggaran belanja yang telah direncanakan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta beserta realisasinya selama tahun 2009-2012. Secara umum trend anggaran belanja dan realisasi menunjukan tren yang

meningkat, hanya sebagian kecil dari anggaran belanja dan realisasi anggaran yang menunjukan trend yang menurun.

Kenaikan belanja daerah sebagai implikasi dari pertumbuhan ekonomi yang dicapai oleh Daerah Istimewa Yogyakarta setiap tahunnya mendorong kenaikan komponen-komponen belanja daerah. Kenaikan komponen pada tahun 2010 menunjukan perkembangan yang medium atau dengan kata lain mengalami pertumbuhan di bawah 10 persen. Sementara perkembangan berikutnya pada tahun 2011 dan 2012 pertumbuhan anggaran menunjukan pertumbuhan yang signifikan diatas 10 persen. Bahkan beberapa diantaranya banyak yang mengalami pertumbuhan diatas 20 persen sampai 50 persen.

Sementara pada realisasi anggaran secara umum menunjukan realisasi diantara 70 persen sampai dengan 100 persen. Kendati demikian terdapat pula pos belanja yang realisasinya hanya 0 persen. Hal tersebut pada hakikatnya wajar. Sebagaimana yang telah dijelaskan pada bagian sebelumnya, pos belanja tidak terduga bersifat *precautionary* atau berjaga-jaga sehingga penggunaannyapun bersifat incidental atau tidak terencana sebelumnya. Realisasi belanja pada hakikatnya merupakan realisasi atas anggaran belanja yang telah direncanakan sebelumnya. Sehingga perlu ada optimalisasi pada realisasi anggaran sehingga anggaran tersebut dapat digunakan seoptimal mungkin. Dengan demikian perlu meningkatkan kontribusi pada realisasi anggaran yang

masih dibawah 90 persen agar didorong untuk dapat terealisasi diatas 90 persen bahkan kalau bisa realisasi belanja dapat terealisasi sampai dengan 100 persen.

Dari hasil analisis di atas, maka selanjutnya adalah penting untuk pula mengetahui berapa besar kontribusi dari masing-masing pos belanja terhadap belanja daerah. Ukuran kontribusi dari masing-masing pos belanja daerah dapat dijadikan indikator pada bagian mana konsentrasi terbesar pengeluaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dialokasikan. Dari hasil analisa awal agaknya pos belanja terbesar Nampaknya berada pada pos belanja barang dan jasa dan belanja pegawai. Kedua pos tersebut notabene memiliki porsi anggaran belanja yang terbesar diantara pos belanja lainnya.

Sementara di samping kedua pos tersebut, agaknya belanja modal juga termasuk pos belanja yang juga memiliki porsi yang besar. Untuk mengetahui hal tersebut maka perlu dilakukan perbandingan antara masing-masing pos belanja dengan total belanja daerah pada tahun tersebut. Sehingga dapat diketahui data yang lebih akurat mengenai berapa besar ukuran kontribusi dari masing-masing pos belanja terhadap total belanja daerah. Untuk hal tersebut dapat dilihat pada tabel berikut ini.

Tabel 23 Realisasi Anggaran Belanja Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012

	2009	2010	2011	2012
BELANJA DAERAH	1,478,511,498,412	1,483,751,313,695	1,708,874,569,772	2,285,140,075,734
Belanja tidak langsung	762,258,077,684	825,195,492,733	1,028,144,706,158	1,310,184,282,987
Kontribusi	51.56%	55.62%	60.17%	57.33%
Belanja pegawai	329,142,837,472	361,608,925,696	431,785,979,061	479,688,076,525
Kontribusi	22.26%	24.37%	25.27%	20.99%
Belanja bunga	45,778,400	19,464,200	-	-
Kontribusi	0.003%	0.001%	0.000%	0.000%
Belanja hibah	17,015,222,300	89,895,291,845	17,943,134,000	406,004,124,000
Kontribusi	1.151%	6.059%	1.050%	17.767%
Belanja bantuan sosial	116,393,128,300	98,866,347,612	148,359,261,200	24,153,330,000
Kontribusi	7.872%	6.663%	8.682%	1.057%
Belanja bagi hasil kpd prov/kab/kota dan Pemdes	198,385,962,000	214,667,402,475	268,047,340,000	314,308,555,000
Kontribusi	13.418%	14.468%	15.686%	13.754%
Belanja Bantuan Kruangan	79,488,400,000	56,967,000,000	150,394,530,362	81,669,345,362
Kontribusi	5.376%	3.839%	8.801%	3.574%
Belanja tidak terduga	21,786,849,212	3,171,060,905	11,614,461,535	4,360,852,100
Kontribusi	1.474%	0.214%	0.680%	0.191%
Belanja langsung	716,253,420,728	658,555,820,962	680,729,863,614	974,955,792,747
Kontribusi	48.444%	44.385%	39.835%	42.665%
Belanja pegawai	93,880,113,574	93,738,198,651	93,575,509,381	124,922,323,183
Kontribusi	6.350%	6.318%	5.476%	5.467%
Belanja barang dan jasa	401,326,275,210	405,181,835,763	426,372,440,757	569,954,139,742
Kontribusi	27.144%	27.308%	24.950%	24.942%
Belanja modal	221,047,031,944	159,635,786,548	160,781,913,476	280,079,529,824
Kontribusi	14.951%	10.759%	9.409%	12.257%

Berdasarkan tabel di atas maka dapat kita simpulkan bahwa tiga pos pengeluaran terbesar pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta selama tahun 2009 sampai dengan tahun 2012 adalah sebagai berikut:

1. **Belanja Barang dan Jasa**

Berdasarkan tabel di atas selama tahun 2009 sampai dengan tahun 2012 menunjukan bahwa kontribusi belanja barang dan jasa adalah sebagai berikut:

Tabel 24 Kontribusi Belanja Barang dan Jasa Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012

	2009	2010	2011	2012
Belanja barang dan jasa	401,326,275,210	405,181,835,763	426,372,440,757	569,954,139,742
Kontribusi	27.144%	27.308%	24.950%	24.942%

Di antara keseluruhan pos pengeluaran pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta selama tahun 2009 sampai dengan tahun 2012, belanja barang dan jasa menempati peringkat pertama diantara pos belanja selama tahun tersebut. Kecuali pada tahun 2011 pos belanja barang dan jasa menmpati peringkat kedua karena pada tahun tersebut pos belanja pegawai yang merupakan bagian dari alokasi belanja tidak langsung menempati peringkat pertama.

Dari data di atas, secara umum menunjukan bahwa tren kontribusi belanja barang dan jasa selama tahun 2009 sampai dengan tahun 2012 mengami penurunan. Pada tahun 2009 kontribusi belanja barang dan jasa mencapai 27,144 persen dan yang terbesar pada pos alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah pada tahun tersebut. Sementara pada tahun 2010 terjadi kenaikan kontribusi belanja barang dan jasa menjadi 27,308 persen. Namun mulai tahun 2011 terjadi penurunan kontribusi belanja barang dan jasa

terhadap total belanja daerah. Pada tahun 2011 kontribusi barang dan jasa hanya sebesar 24,950 persen. Penurunan kontribusi sebesar 2 persen ini mendorong turunnya peringkat kontribusi belanja barang dan jasa menjadi peringkat 2. Pada tahun yang sama kontribusi belanja pegawai bagian pos belanja tidak langsung mengalami kenaikan menjadi 25.27 persen.

Sementara pada tahun 2012 terjadi penurunan tipis sebesar 0,08 persen pada kontribusi belanja barang dan jasa terhadap belanja daerah menjadi 24,942 persen. Kendati pada tahun ini kembali mengalami penurunan, namun demikian pada tahun 2012 peringkat pos belanja barang dan jasa kembali naik ke peringkat 1. Kenaikan peringkat ini dipicu karena penurunan kontribusi belanja pegawai yang sebelumnya sebesar 25,27 persen pada tahun 2011 menjadi 20,99 persen pada tahun 2012.

2. Belanja Pegawai (Pos Belanja tidak langsung)

Kontribusi Belanja pegawai bagian dari pos belanja tidak langsung konsisten berada di peringkat kedua selama kurun waktu tahun 2009 sampai dengan tahun 2012. Pos belanja tersebut sempat berada di peringkat pertama pada tahun 2011 namun kembali ke peringkat dua pada tahun berikutnya di tahun 2012. Kontribusi belanja pegawai bagian pos belanja tidak langsung adalah sebagai berikut:

Tabel 6 Belanja Pegawai Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012

	2009	2010	2011	2012
Belanja pegawai	329,142,837,472	361,608,925,696	431,785,979,061	479,688,076,525
Kontribusi	**22.26%**	**24.37%**	**25.27%**	**20.99%**

Bila diperhatikan secara umum, tren belanja pegawai menunjukan tren yang menurun. Pasalnya pada tahun 2009 sampai dengan tahun 2011 menunjukan tren yang meningkat namun pada tahun 2012 besarnya kontribusi belanja pegawai mengalami penurunan di bawah kontribusi terhadap belanja daerah pada tahun 2009.

Pada tahun 2009 kontribusi belanja pegawai pos belanja tidak langsung berada pada kontribusi sebesar 22,26 persen atau di peringkat kedua di bawah pos belanja barang dan jasa. Pada tahun 2010, pos belanja ini kembali mengalami kenaikan kontribusi menjadi 24,37 persen atau mengalami kenaikan 2,11 persen dari tahun 2009. Sementara pada tahun 2011, kontribusi belanja pegawai kembali meningkat menjadi 25,27 persen. Kondisi ini mendorong kenaikan peringkat kontribusi belanja pegawai di peringkat pertama yang sebelumnya diduduki oleh pos belanja barang dan jasa. Namun pada tahun 2012 pos belanja pegawai mengalami penurunan kontribusi menjadi 20,99 persen sehingga kondisi ini menyebabkan turunnya peringkat kontribusi menjadi peringkat kedua pada tahun tersebut.

3. Belanja Modal (Peringkat ketiga tahun 2009)

Tabel 7 Kontribusi Belanja Modal Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012

	2009	2010	2011	2012
Belanja modal	221,047,031,944	159,635,786,548	160,781,913,476	280,079,529,824
Kontribusi	**14.951%**	**10.759%**	**9.409%**	**12.257%**

Peringkat ketiga diduduki oleh belanja modal. Namun demikian belanja modal hanya menempati peringkat ketiga pada tahun 2009. Pada tahun tersebut kontribusi belanja modal mencapai 14,95 persen dan merupakan yang terbesar ketiga setelah belanja barang dan jasa dan belanja pegawai. Pada tahun berikutnya di tahun 2010, tahun 2011, dan tahun 2012 peringkat ketiga ditempati oleh pos belanja bagi hasil kepada Provinsi, Kota/kabupaten, dan Pemerintah Desa.

Bila melihat pada tabel di atas sangat jelas bahwa selama tahun 2009 sampai dengan tahun 2012 pos belanja modal memiliki tren kontribusi yang menurun. Pada tahun 2009 kontribusi belanja modal mencapai 14,951 persen kemudian mengalami penurunan kontribusi pada tahun 2010 menjadi 10,759 persen. Penurunan kontribusi kembali berlanjut pada tahun 2011 yang mana kontribusi belanja modal hanya sebesar 9,409 persen dari total belanja daerah pada tahun 2011. Sedangkan pada tahun 2012 kontribusi belanja modal kembali meningkat menjadi 12,257 persen.

4. Belanja Bagi Hasil kepada Provinsi, Kota/Kabupaten, dan Pemerintah Desa (Peringkat ketiga tahun 2010, 2011, dan 2012)

Tabel 8 Kontribusi Belanja Bagi Hasil Daerah Istimewa Yogyakarta kepada Provinsi, Kota/Kabupaten, dan Pemerintah Desa Tahun 2009-2012

	2009	2010	2011	2012
Belanja bagi hasil kpd prov/kab/kota dan Pemdes	198,385,962,000	214,667,402,475	268,047,340,000	314,308,555,000
Kontribusi	**13.418%**	**14.468%**	**15.686%**	**13.754%**

Belanja bagi hasil kepada Provinsi, Kota/kabupaten, dan pemerintah desa mulai menempati peringkat ketiga pada tahun 2010 dan seterusnya sampai dengan tahun 2012. Pada tahun 2009 dengan kontribusi sebesar 13,418 persen menempatkan belanja bagi hasil sebagai peringkat keempat dibawah belanja modal. Mulai pada tahun 2010, pos belanja bagi hasil menempati urutan atau peringkat ketiga dengan kontribusi terhadap total belanja daerah sebesar 14,468 persen. Pada tahun yang sama kontribusi pos belanja modal anjlok pada tingkat kontribusi sebesar 10,76 persen.

Pada tahun 2011, kontribusi belanja bagi hasil kembali mengalami kenaikan menjadi 15,686 persen sementara pada tahun tersebut pos belanja modal kembali anjlok kontribusinya pada level 9 persen sehingga kondisi ini semakin mengokohkan peringkat belanja bagi hasil pada peringkat ketiga. Namun pada tahun 2012, tingkat kontribusi belanja bagi hasil mengalami penurunan menjadi 13,754 persen namun demikian tetap menjadikan belanja bagi hasil berada di peringkat ketiga.

Karena pada tahun tersebut pos belanja modal masih berada pada level kontribusi 12 persen.

Ditinjau secara tren, pos belanja bagi hasil memiliki trend yang meningkat kendati pada tahun 2012 mengalami penurunan kontribusi dibandingkan tahun 2011 namun besarnya kontribusi pada tahun 2012 masih diatas tingkat kontribusi tahun 2009.

KINERJA SEKTOR ADMINISTRASI PUBLIK DAN KEUANGAN DI IV

IV.1 Kinerja Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah /Laporan/Status Keuangan Daerah Istimewa Yogyakarta

Pengukuran kinerja daerah dapat dilihat dari kinerja Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, laporan kinerja daerah maupun Status Keuangan yang diperoleh dari Badan Pemeriksa Keuangan. Pelaporan keuangan daerah merupakan bentuk pertanggungjawaban pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah selama periode satu tahun. Terkait dengan hal tersebut, dalam 3 (tiga) tahun terakhir, opini Badan Pemeriksa Keuangan terhadap pelaporan keuangan daerah Daerah Istimewa Yogyakarta adalah sebagai berikut:

Tabel 9 Opini BPK terhadap Laporan Keuangan Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012

NO	TAHUN	OPINI	KETERANGAN
1	2009	WDP	Aset belum dapat diyakini kewajaranya
2	2010	WTP	Paragraf penjelas berupa asset Dinas PUESDM yang belum diserahkan
3	2011	WTP	Paragraf penjelas berupa : pencatatan Dana bergulir belum sesuai SAP dan belum diberlakukannya penyusutan aset

Sumber: BPK, 2013

Pencapaian opini Wajar Tanpa Pengecualian dari Badan Pemeriksa Keuangan ini menunjukkan bahwa pada tahun 2011 dan 2012 Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta sudah memenuhi 3 hal. Pertama, laporan keuangan yang disajikan telah sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) dan cukup dalam pengungkapannya. Kedua, sistem pengendalian internal pemerintah daerah atas pengelolaan keuangan daerah telah efektif menghasilkan laporan keuangan. Ketiga, terkait kewajaran penyajian informasi keuangan telah patuh terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sedangkan kinerja keuangan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta pada tahun 2009 hingga tahun 2012 menunjukkan penyerapan rata-rata pertahunnya sebesar 90,59 persen. Hal ini menunjukkan bahwa pada 4 tahun terakhir Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai 9,41 persen dana yang tidak terserap. Rinciannya dapat dilihat pada tabel berikut ini.

Tabel 10 Anggaran, Realisasi dan Persentase Penyerapan Anggaran Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012

TAHUN	ANGGARAN	REALISASI	% PENYERAPAN
2009	1.478.511.498.412	1.327.487.848.943	89,79%
2010	1.483.751.313.695	1.354.594.058.106	91,30%
2011	1.708.874.569.772	1.562.268.734.645	91,42%
2012	2.285.140.075.735	2.053.825.959.467	89,88%

Sumber: DPPKA DIY, 2013

Belanja pegawai masih menempati pos belanja paling besar di Daerah Istimewa Yogyakarta disusul oleh belanja modal dan kemudian belanja barang dan jasa. Belanja pegawai adalah belanja yang digunakan

untuk membiayai kompensasi dalam bentuk uang atau barang yang diberikan kepada pegawai pemerintah daerah, pensiunan dan pejabat daerah, kecuali pekerjaan yang berkaitan dengan pembentukan modal.

Berdasarkan data Kemenkeu dan Badan Pusat Statistik, 2013, Perbandingan/rasio antara belanja pegawai dengan belanja total Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta masih berada di atas rata-rata angka nasional. Peningkatan rasio belanja pegawai Daerah Istimewa Yogyakarta lebih tinggi dari nasional yang terlihat dari selisih antara keduanya yang semakin besar tiap tahunnya.

IV.2 MDGs (*Millineum Development Goals*) Daerah Istimewa Yogyakarta

Millenium Development Goals (MDGs) merupakan tujuan pembangunan internasional yang dideklarasikan pada pertemuan milenium pada tahun 2000. Sebagai negara yang ikut meratifikasi perjanjian tersebut, Pemerintah Indonesia dan pemerintah daerah di Indonesia harus berusaha mewujudkan 8 tujuan yang tertera didalamnya.

Untuk mempercepat pencapaian sasaran *Millenium Development Goals*, Presiden telah menetapkan Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2010 Tentang Program Pembangunan yang Berkeadilan. Salah satu amanat yang tercantum dalam Inpres tersebut adalah agar setiap Kementerian/Lembaga, Gubernur, dan para Bupati/Walikota mengambil langkah-langkah yang diperlukan sesuai tugas, fungsi, dan kewenangan masing-masing dalam rangka pelaksanaan program-program pembangunan yang berkeadilan, antara lain meliputi program

pencapaian Tujuan Pembangunan Milenium (*Millenium Development Goals/*MDGs).

Dalam hubungannya dengan pengelolaan keuangan daerah, implementasi Inpres tersebut tertuang dalam bentuk pengintegrasian tujuan, target, dan indikator *Millenium Development Goals* ke dalam sistem perencanaan dan penganggaran pemerintah baik di pusat, provinsi, maupun kabupaten/kota baik jangka menengah (5 tahun) maupun jangka pendek (tahunan). Kemudian juga dilakukan penyusunan Rencana Aksi Daerah percepatan pencapaian *Millenium Development Goals* di 33 provinsi yang berdasarkan penetapan Surat Edaran Kementerian PPn dan Kemendagri Nomor: 0068/M.PPN/02/2012 dan Nomor: 050/583/SJ tentang Percepatan Pencapaian Tujuan Pembangunan Milenium, sebagai acuan penyusunan program dan kegiatan serta pengalokasian anggaran dalam Rencana Kerja Pembangunan Daerah, Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah, dan Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah di masing-masing provinsi.

Posisi pencapaian *Millenium Development Goals* di Daerah Istimewa Yogyakarta terutama terkait dengan pengelolaan keuangan daerah diuraikan sebagai berikut:

1. **Menanggulangi kemiskinan dan kelaparan**

   Target 1A dari *Millenium Development Goals* adalah menurunkan hingga setengahnya proporsi penduduk dengan tingakat pendapatan kurang dari USD 1,00 (PPP) per hari dalam kurun waktu 1990-2015. Acuan dasar sasaran ini adalah persentase penduduk miskin di Indonesia sebanyak 15,10

persen. Saat ini posisi Indonesia berada pada tingkat persentase penduduk miskin sebanyak 12,49 persen sedangkan penduduk miskin di Daerah Istimewa Yogyakarta besarnya masih 16,08 persen (laporan *Millenium Development Goals* Indonesia 2011).

Target 1B dari *Millenium Development Goals* adalah menciptakan kesempatan kerja penuh dan produktif dan pekerjaan yang layak untuk semua, termasuk perempuan dan kaum muda. Acuan dasar dari sasaran ini salah satunya adalah rasio kesempatan kerja untuk penduduk usia kerja sebesar 65 persen. Sayangnya posisi Indonesia saat ini mengalami kemunduran karena rasio kesempatan kerja turun menjadi 63,85 persen. Sedangkan rasio kesempatan kerja di Daerah Istimewa Yogyakarta sedikit lebih tinggi sekitar 67 persen (laporan *Millenium Development Goals* Indonesia 2011).

Target 1C dari *Millenium Development Goals* adalah menurunkan hingga setengahnya proporsi penduduk yang menderita kelaparan dalam kurun waktu 1990-2015. Acuan dasar sasaran ini salah satunya adalah proporsi penduduk dengan asupan kalori dibawah 1400 kkal/kapita/hari sebesar 17 persen dengan target 8,5 persen dan dibawah 2000 kkal/kapita/hari sebesar 64,21 persen dengan target 35,32 persen. Sasaran ini mendapat catatan perlu perhatian lebih karena posisi Indonesia saat ini belum menunjukkan banyak perkembangan. Berdasar laporan *Millenium Development Goals* Indonesia 2011 proporsi penduduk di Indonesia yang mendapat

asupan kalori dibawah 1400 kkal/kapita/hari masih sebesar 14,65 persen dan dibawah 2000 kkal/kapita/hari sebesar 60,03 persen. Sedangkan penduduk di Daerah Istimewa Yogyakarta yang mendapat asupan kalori kurang dari 1400 kkal/kapita/hari sebesar 17,84 persen dan dibawah 2000 kkal/kapita/hari sebesar 66,83 persen.

2. Mencapai pendidikan dasar untuk semua

Target 2A dari *Millenium Development Goals* adalah menjamin pada tahun 2015 semua anak-anak, laki-laki maupun perempuan di manapun dapat menyelesaikan pendidikan dasar. Dasar acuan sasaran ini diantaranya Angka Partisipasi Murni (APM) Sekolah Dasar sebesar 88,70 persen serta angka melek huruf penduduk usia 15-24 tahun sebesar 96,60 persen. Posisi Indonesia saat ini berada pada Angka Partisipasi Murni Sekolah Dasar sebesar 95,55 persen dan angka melek huruf sebesar 98,78 persen. Hal yang tidak jauh berbeda berlaku pada Daerah Istimewa Yogyakarta yang Angka Partisipasi Murni Sekolah Dasar -nya hampir sama dengan nasional dan angka melek hurufnya hampir menyentuh rasio 100 persen.

Pencapaian ini sedikit banyak terbantu karena diberlakukannya program Bantuan Operasional Sekolah yang mampu menggratiskan biaya pendidikan dasar 9 tahun untuk penduduk tidak mampu dan meringankan biaya untuk penduduk lainnya.

Mendorong kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan

Target 3A dari *Millenium Development Goals* adalah menghilangkan ketimpangan gender di tingkat pendidikan dasar

dan lanjutan pada tahun 2005, dan di semua jenjang pendidikan tidak lebih dari tahun 2015. Acuan dasar sasaran diantaranya adalah rasio Angka Partisipasi Murni laki-laki/perempuan di perguruan tinggi sebesar 74,06 persen, rasio melek huruf perempuan terhadap laki-laki di usia 15-25 tahun sebesar 98,44 persen serta kontribusi perempuan dalam pekerjaan upahan di sektor nonpertanian sebesar29,24 persen. Saat ini untuk rasio melek huruf baik di Indonesia maupun Daerah Istimewa Yogyakarta sudah tercapai. Rasio Angka Partisipasi Murni perempuan/laki-laki di perguruan tinggi juga mencapai 97,82 persen. Sedangkan rasio keragaman kontribusi perempuan dalam pekerjaan upahan non pertanian nasional sudah mencapai 36,67 persen dan untuk Daerah Istimewa Yogyakarta lebih baik dengan 40,71 persen.

3. Menurunkan angka kematian anak

Target 4A *Millenium Development Goals* adalah menurunkan angka kematian balita (akba) hingga dua per tiga dalam kurun waktu 1990-2015. Acuan dasar sasaran diantaranya adalah angka kematian balita dan bayi per 1000 kelahiran hidup sebesar 97 dan 64. Angka kematian neonatal per 1000 kelahiran hidup sebesar 32 dan persentase anak usia 1 tahun yang diimunisasi campak sebesar 44,50 persen. Posisi Indonesia saat ini sudah cukup baik, angka kematian balita dan bayi per 1000 kelahiran hidup mencapai 44 dan 34 (data tahun 2007) dari target 32 dan 23. Angka kematian neonatal per 1000 kelahiran hidup mencapai 19 (data tahun 2007). Sedangkan

persentasi anak usia satu tahun yang diimunisasi campak di Indonesia sebesar 87,3 persen dengan Daerah Istimewa Yogyakarta menempati persentase tertinggi dengan 98,31 persen.

4. Meningkatkan kesehatan ibu

Target 5A *Millenium Development Goals* adalah menurunkan angka kematian ibu hingga tiga per empat dalam kurun waktu 1990-2015. Acuan dasar sasaran ini adalah angka kematian ibu per 100.000 kelahiran hidup sebesar 390 yang mana posisi Indonesia tahun 2007 sebesar 228 dari target sebesar 102. Indikator ini membutuhkan perhatian yang serius. Kedua, acuan dasar proporsi kelahiran yang ditolong oleh tenaga medis kesehatan terlatih sebesar 40,70 persen yang mana posisi Indonesia tahun 2007 sebesar 81,25 persen dan Daerah Istimewa Yogyakarta yang hampir mencapai 100 persen.

Target 5B dari *Millenium Development Goals* adalah mewujudkan akses kesehatan reproduksi bagi semua pada tahun 2015. Salah satu indikatornya adalah cakupan pelayanan antenatal dengan 1 kunjungan dan 4 kunjungan yan acuan dasarnya sebesar 75 persen dan 56 persen. Posisi indonesia tahun 2010 berada pada tingkat pelayanan antenatal dengan 1 kunjungan sebesar 92,7 persen dan dengan 4 kunjungan sebesar 61,4 persen. Daerah Istimewa Yogyakarta menempati cakupan yang paling baik di Indonesia dengan cakupan pelayanan antenatal satu kali kunjungan sebesar 100 persen dan 4 kali kunjungan sebesar 89,5 persen.

Upaya pemerintah dalam mencapai target ini dapat dilihat dari kinerja jampersal, kelas ibu hamil, dan rumah tunggu ibu hamil yang didukung dengan program keluarga berencana.

5. **Memerangi HIV dan AIDS, malaria dan penyakit menular lainnya**

   Target 6A dari *Millenium Development Goals* ini adalah mengendalikan penyebaran dan mulai menurunkan jumlah kasus baru HIV dan AIDS hingga tahun 2015.

   Sedangkan target 6B dari *Millenium Development Goals* adalah mewujudkan akses terhadap pengobatan HIV dan AIDS bagi semua yang membutuhkan sampai dengan tahun 2010. Posisi Daerah Istimewa Yogyakarta pada tahun 2011, jumlah kumulatih kasus HIV mencapai 1418 kasus dan jumlah kumulatif kasus AIDS mencapai 536 kasus. Berdasarkan angka kumulatif kasus AIDS per 100.000 penduduk Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki tingkat 14 kasus per 100.000 penduduk lebih tinggi dari rata-rata nasional sebesar 11 kasus AIDS per 100.000 penduduk.

   Target 6C dari *Millenium Development Goals* adalah mengendalikan penyebaran dan mulai menurunkan jumlah kasus baru malaria dan penyakit utama lainnya hingga tahun 2015. Acuan dasar bagi sasaran ini salah satunya adalah angka kejadian malaria per 1000 penduduk sebesar 4,68. Posisi Indonesia pada tahun 2011 memiliki angka kejadian malaria per 1000 penduduk sebesar 1,75. Daerah Istimewa Yogyakarta sendiri total kejadian malaria pada tahun 2011 adalah 14 kasus.

Target 6D dari *Millenium Development Goals* adalah mengendalikan penyebaran dan mulai menurunkan jumlah kasus baru malaria dan penyakit utama lainnya hingga tahun 2015. Acuan dasar dari sasaran ini diantaranya adalah proporsi jumlah kasus Tuberkolosis yang terdeteksi dalam program DOTS sebesar 20 persen dan Proporsi kasus TB yang diobati dan sembuh dalam program DOTS sebesar 87 persen. Target 6D yang berkaitan dengan Tuberkolusis sudah tercapai secara nasional maupun dalam lingkup Daerah Istimewa Yogyakarta.

6. Memastikan kelestarian lingkungan hidup

Target 7A dari *Millenium Development Goals* adalah memadukan prinsip-prinsip pembangunan yang berkelanjutan dalam kebijakan dan program nasional serta mengurangi kerusakan pada sumberdaya lingkungan. Dari berbagai indikator dengan acuan dasarnya, target ini membutuhkan perhatian yang serius karena tidak ada satu pun indikator yang menunjukkan peningkatan dalam mencapai target.

Target 7B dari *Millenium Development Goals* adalah menurunkan hingga setengahnya proporsi rumah tangga tanpa akses berkelanjutan terhadap sumber air minum layak dan fasilitas sanitasi dasar layak hingga tahun 2015. Acuan dasar dari sasaran ini adalah proporsi rumah tangga dengan akses berkelanjutan terhadap sumber air minum layak sebesar 37,73 persen dengan posisi Indonesia saat ini baru meningkat menjadi 42,76 persen. Indikator lainnya adalah proporsi rumah tangga dengan akses berkelanjutan terhadap fasilitas sanitasi dasar

layak sebesar 24,81 persen dengan posisi Indonesia saat ini mencapai 55,6 persen. Kedua indikator ini memerlukan perhatian khusus karena pencapaiannya masih jauh dari target yang ditetapkan. Namun di Daerah Istimewa Yogyakarta indikator akses terhadap air minum layak menunjukkan pencapaian target yang cukup baik dengan menunjukkan proporsi sebesar 62,66 persen dari target 68,87 persen. Bahkan di pedesaan proporsi ini meningkat hingga 75,42 (tahun 2011). Sendangkan proporsi rumah tangga dengan akses berkelanjutan terhadap fasilitas sanitasi dasar layak di Daerah Istimewa Yogyakarta sudah mencapai 82,15 persen, jauh melebihi target 62,41 persen (tahun 2011).

Target 7C dari *Millenium Development Goals* adalah mencapai peningkatan yang signifikan dalam kehidupan penduduk miskin di permukiman kumuh (minimal 100 juta) pada tahun 2020. Acuan dasar dari sasaran ini adalah proporsi rumah tangga kumuh di perkotaan sebesar 20,75 persen yang ditargetkan menjadi 6 persen pada tahun 2020. Posisi nasional saat ini masih cukup jauh dari target dengan proporsi rumah tangga kumuh perkotaan sebesar 12,57 persen. Di Daerah Istimewa Yogyakarta sendiri proporsi rumah tangga kumuh perkotaan sudah mencapai sekitar 5 persen yang mana sudah mencapai target.

7. Membangun kemitraan global untuk pembangunan

Target 8A dari *Millenium Development Goals* adalah mengembangkan sistem keuangan dan perdagangan yang

terbuka, berbasis peraturan, dapat diprediksi dan tidak diskriminatif. Indikatornya antara lain rasio ekspor impor terhadap Pendapatan Domestik Bruto, rasio pinjaman terhadap simpanan di bank umum, dan rasio pinjaman terhadap simpanan di Bank Perkreditan Rakyat yang kesemuanya menunjukkan peningkatan dalam skala nasional.

Target 8B dari *Millenium Development Goals* adalah menangani utang negara berkembang melalui upaya nasional maupun internasional untuk dapat mengelola utang dalam jangka panjang. Indikatornya adalah rasio pinjaman luar negeri terhadap Pendapatan Domestik Bruto yang berkurang dari acuan dasar 24,59 persen dan rasio pembayaran pokok utang dan bunga terhadap DSR yang berkurang dari acuan dasar 51 persen. Kedua indikator ini menunjukkan pencapaian yang baik dengan berkurangnya rasio pinjaman luar negeri terhadap Pendapatan Domestik Bruto menjadi 8,28 persen dan berkurangnya rasio pembayaran pokok utang dan bunga terhadap DSR menjadi 21,1 persen.

IV.3 Investasi/Daya Tarik Investasi

Berdasarkan Laporan KPPOD 2012 tentang investasi dan daya tarik investasi Yogyakarta, Daerah Istimewa Yogyakarta diwakili oleh Kota Yogyakarta menunjukkan kinerja yang baik dalam hal tingkat kemudahan terbaik dalam hal mendirikan usaha, mengurus izin-izin mendirikan bangunan atau pendaftaran properti. Dalam hal kemudahan mendirikan usaha, Kota Yogyakarta menempati peringkat pertama.

Dalam hal kemudahan mengurus izin-izin mendirikan bangunan menempati peringkat kelima dan kemudahan pendaftaran properti menempati peringkat keenam dari kota-kota yang ada di Indonesia (sumber: Doing Business in Indonesia 2012).

Peringkat-peringkat tersebut mencerminkan kemudahan bagi seseorang untuk mendirikan usaha atau berinvestasi di suatu daerah. Semakin mudah persyaratan untuk mendirikan usaha dan mengelola properti di suatu daerah akan meningkatkan daya tarik investasi suatu daerah. Melihat dari peringkat yang dimiliki oleh Daerah Istimewa Yogyakarta, Kota Yogyakarta khususnya, terlihat bahwa kemudahan berusaha dan berinvestasi di daerah ini merupakan salah satu yang terbaik di Indonesia. Dalam arti daya tarik investasi di Daerah Istimewa Yogyakarta sangat tinggi dibandingkan daerah lain di Indonesia meskipun tidak menutup untuk lebih ditingkatkan lagi.

Kinerja daerah dalam mewujudkan kemudahan berusaha dan berinvestasi di suatu daerah dicerminkan oleh beberapa indikator mulai dari jumlah prosedur yang harus dilalui dalam pengurusan izin, waktu yang dibutuhkan, biaya yang dibutuhkan, serta modal yang harus disetor oleh pengusaha. Indikator-indikator tersebut dapat dipenuhi dengan baik jika pemerintah daerah mempunyai sistem tata kelola yang baik, baik dalam pengelolaan keuangan maupun perizinan. Dalam hal perizinan, kabupaten/kota di Daerah Istimewa Yogyakarta adalah beberapa kabupaten/kota di Indonesia yang pertama membangun kantor perizinan terpadu sehingga proses pengurusan izin menjadi lebih mudah. Keberanian pemerintah daerah dalam memberikan layanan bebas biaya

misalnya dalam pengurusan SIUP juga mendorong pelaku usaha untuk mendaftarkan bisnisnya di daerah tersebut.

Tabel 30 Realisasi dan Pertumbuhan Investasi Penanaman Modal Asing/Penanaman Modal Dalam Negeri Daerah Istimewa Yogyakarta, 2008-2012

Tahun	Investasi PMDN (Rp)	Investasi PMA (Rp)	PMA+PMDN (Rp)	Pertumbuhan (Rp)	Pertumbuhan (%)
2008	1.806.426.455.845	2.415.461.744.857	4.221.888.200.702	142.187.960.933	3,49
2009	1.882.514.536.845	2.508.131.163.857	4.390.645.700.702	168.757.500.000	3,99
2010	1.884.923.869.797	2.696.046.957.447	4.580.972.827.244	190.327.126.542	4,33
2011	2.313.141.695.784	4.110.436.324.224	6.423.578.020.008	1.842.605.192.764	40,22
2012*	2.629.603.135.010	4.159.810.299.224	6.789.413.434.234	365.835.414.226	5,69

Sumber: BKPM DIY
*Catatan: *) Posisi s/d Juli 2012*

Perkembangan investasi di Daerah Istimewa Yogyakarta menunjukkan pertumbuhan yang signifikan pada 5 (lima) tahun terakhir, sebagaimana tersaji dalam tabel di atas. Peningkatan yang paling besar terjadi pada tahun 2011, karena realisasi perusahaan baru, perluasan perusahaan yang telah merealisasikan investasinya pada tahun-tahun sebelumnya, renovasi/peremajaan/restruksturisasi perusahaan yang tentunya juga berimplikasi pada penambahan investasi.

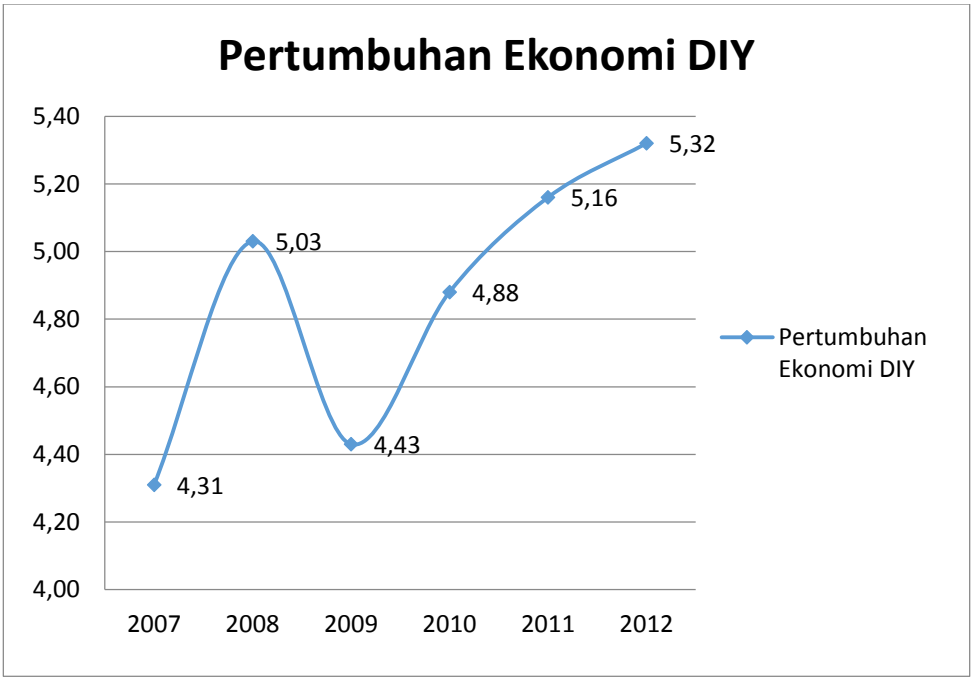
Menurut data Badan Pusat Statistik tahun 2011 komposisi investasi di Daerah Istimewa Yogyakarta didominasi oleh investasi pada sektor tersier sebanyak 50,61 persen disusul oleh sektor sekunder dengan 48,20 persen. Nilai investasi fisik (PMTB) Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2011 mencapai 16,46 trilyun rupiah atau naik sekitar 1,43 trilyun rupiah dibandingkan dengan tahun sebelumnya yang sebesar 15,03 trilyun rupiah. Dalam lima tahun terakhir, perkembangan investasi fisik di Daerah Istimewa Yogyakarta cukup pesat didorong oleh perkembangan sektor konstruksi. Pada tahun 2011 komponen ini tumbuh

lebih cepat yaitu sebesar 4,57% setelah tumbuh 3,41% pada tahun sebelumnya.

IV.4 Pertumbuhan ekonomi

Pertumbuhan ekonomi Daerah Istimewa Yogyakarta pada tahun 2012 yang diukur dari kenaikan Produk Domestik Regional Bruto atas dasar harga konstan 2000 meningkat sebesar 5,32 persen terhadap tahun 2011. Hampir semua sektor ekonomi mengalami pertumbuhan positif, kecuali sektor industri pengolahan yang berkontraksi 2,26 persen. Pertumbuhan tertinggi di sektor keuangan, real estat dan jasa perusahaan 9,95 persen. Kondisi tahun 2012, laju pertumbuhan ekonomi Daerah Istimewa Yogyakarta mencapai 5,32 persen yang berarti bahwa kinerja perekonomian Daerah Istimewa Yogyakarta mengalami pertumbuhan dari rata-rata tahun 2007-2011 yang sebesar 4,88 persen. (sumber: BPS DIY)

Sumber utama pertumbuhan ekonomi Daerah Istimewa Yogyakarta adalah sektor perdagangan, hotel dan restoran 1,39 persen, diikuti sektor jasa-jasa 1,22 persen, serta sektor keuangan, real estat dan jasa perusahaan 0,98 persen. Besaran Produk Domestik Regional Bruto Daerah Istimewa Yogyakarta pada tahun 2012 atas dasar harga berlaku mencapai Rp. 57,03 triliun, sedangkan atas dasar harga konstan 2000 mencapai Rp. 23,31 triliun.



Sumber: BPS DIY, 2013

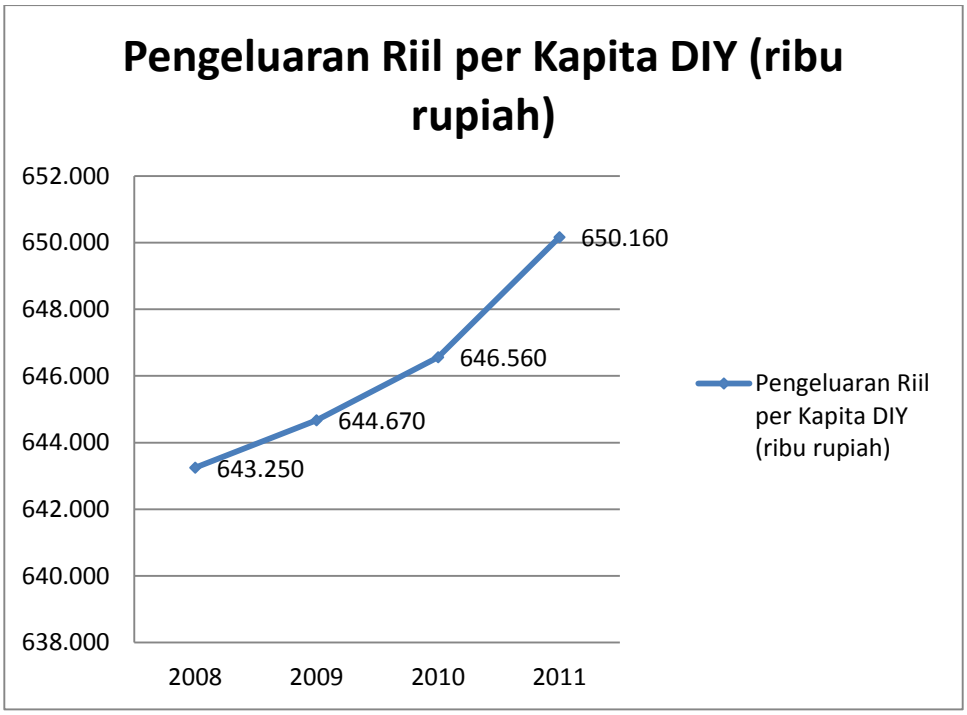
Gambar 19 Pertumbuhan Ekonomi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2007-2012

Pertumbuhan ekonomi di Daerah Istimewa Yogyakarta cenderung lambat dan dibawah pertumbuhan ekonomi nasional. Hal tersebut salah satunya disebabkan karena wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta relatif kecil sehingga sumber daya alam yang dimiliki terbatas dan skala pengembangan industri pengolahan tidak sebesar provinsi lain di Jawa. Akan tetapi sejak tahun 2009 pertumbuhan ekonomi di Daerah Istimewa Yogyakarta mengalami peningkata. Hal ini perlu dipertahankan atau ditingkatkan lagi.

IV.5 Daya saing

Kinerja daya saing Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta dapat dilihat dari beberapa faktor antara lain kemampuan daerah, infrastruktur daerah, iklim investasi, dan sumber daya manusia.

Faktor kemampuan daerah salah satunya dicerminkan oleh pengeluaran konsumsi rumah tangga per kapita. Selama periode 2008-2011, pengeluaran riil per kapita atau angka konsumsi Rumah Tangga per kapita Daerah Istimewa Yogyakarta mengalami kenaikan. Pengeluaran riil per kapita Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2011 sebesar 650,16 ribu rupiah lebih besar dari tahun 2010 yang sebesar 646,56 ribu rupiah.

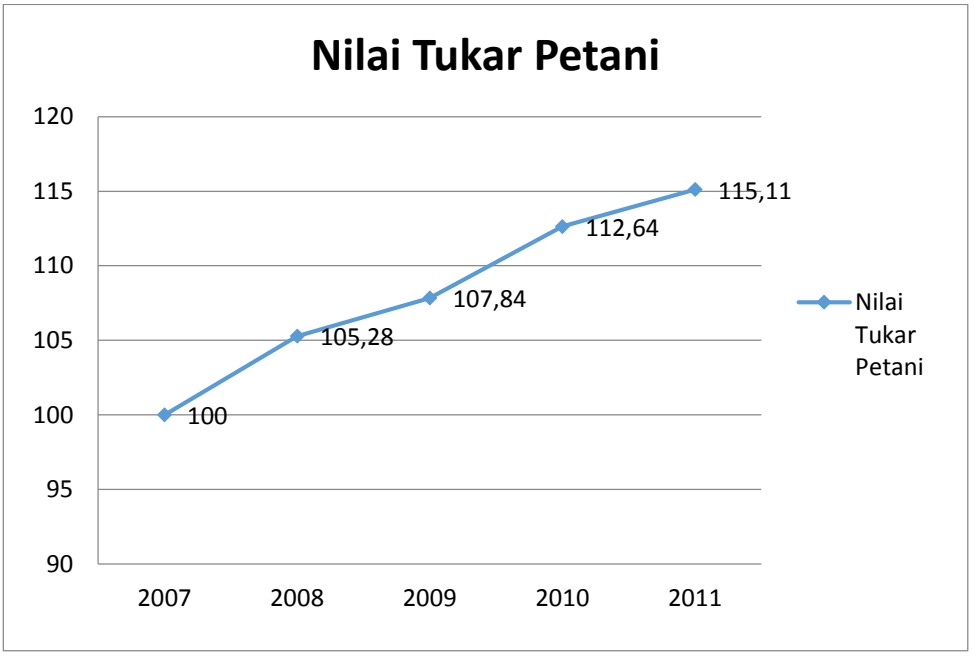


Sumber: DDA, beberapa edisi, BPS DIY, 2013

Gambar 20 Pengeluaran Riil per Kapita Daerah Istimewa Yogyakarta (ribu rupiah) Tahun 2008-2011

Indikator kemampuan daerah lainnya dapat dicerminkan dari Nilai Tukar Petani. Nilai Tukar Petani merupakan perbandingan antara nilai yang diterima dengan nilai yang dibayarkan oleh petani dalam melaksanakan usaha taninya. Nilai Tukar Petani Daerah Istimewa Yogyakarta selama kurun waktu 2008-2011 menunjukkan adanya tren yang meningkat, dimana tahun 2008 tercatat sebesar 105,28 dan

kemudian menjadi 107,84 pada tahun 2009. Selanjutnya kembali meningkat pada tahun 2010 sebesar 112,64 dan pada tahun 2011 menjadi 115,11. Pertumbuhan Nilai Tukar Petani yang signifikan menggambarkan derajat kesejahteraan petani yang semakin baik apabila tingginya daya beli petani dipicu oleh faktor produktivitas yang stabil atau meningkat, serta permintaan yang tinggi.



Sumber: BPS DIY, 2007-2011

Gambar 21 Nilai Tukar Petani Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2007-2011

Faktor berikutnya dalam dalam menentukan daya saing daerah adalah fasilitas wilayah atau infrastruktur di daerah tersebut. Salah satu indikator infrastruktur adalah sarana jalan di suatu wilayah baik panjangnya maupun kualitas jalan tersebut. Data panjang jalan sejak tahun 2008 hingga 2011 menunjukkan bahwa panjang jalan di Daerah Istimewa Yogyakarta, baik jalan nasional, jalan provinsi maupun jalan kabupaten tidak menunjukkan peningkatan. Penambahan panjang jalan

hanya terjadi pada jalan nasional di tahun 2011. Bahkan panjang jalan kabupaten/kota mengalami pengurangan panjang pada tahun 2010 dan 211. Meski secara panjang jalan mengalami pengurangan namun untuk kualitas jalan persentasi jumlah jalan mantap di Daerah Istimewa Yogyakarta terus meningkat.

Tabel 31 Perkembangan Status Jalan di Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2008-2011

Status Jalan	2008		2009		2010		2011	
	(km)	%	(km)	%	(km)	%	(km)	%
Jalan Nasional	168,81		168,81		168,81		223,16	
Mantap		71,84		90,83		88,65		97,25
Tidak Mantap		28,16		9,17		11,35		2,75
Jalan Provinsi	690,25		690,25		690,25		690,25	
Mantap		79,25		81,74		83,45		83,89
Tidak Mantap		20,75		18,26		16,55		16,11
Jalan Kabupaten/Kota	3.976,52		3.976,52		3.840,25		3.678,64	
Mantap		71,96		71,08		75,32		76,48
Tidak Mantap		28,04		28,92		24,68		23,52

Sumber: Dinas PUP & ESDM DIY, 2011

Faktor daya saing daerah berikutanya adalah iklim investasi. Iklim investasi yang baik terjadi pada daerah dengan angka kriminalitas rendah, minimnya demonstrasi, perijinan yang cepat, pengenaan pajak daerah yang rendah, serta adanya peraturan daerah yang mendukung iklim usaha.

Angka kriminalitas menunjukkan kemampuan daerah untuk memberikan rasa aman terhadap warganya. Angka ini selalu berusaha diturunkan meskipun tidak akan bisa mencapai nol. Meski begitu, angka kriminalitas di Daerah Istimewa Yogyakarta sejak tahun 2008 hingga 2011 menujukkan peningkatan. Hanya pada tahun 2011 angka ini kembali turun. Hal ini bisa terjadi karena semakin kompleksnya

kehidupan perkotaan di Daerah Istimewa Yogyakarta sehingga angka kriminalitas meningkat.

Tabel 32 Angka Kriminalitas di Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2008-2011

No	Jenis Kriminal	2008	2009	2010	2011
1.	Jumlah tindak kriminal selama 1 tahun	2.706	3.128	3.719	3.072
2.	Jumlah penduduk	3.393.003	3.426.637	3.457.491	3.487.325
3.	Angka kriminalitas (1)/(2)	0,08 %	0,09 %	0,11 %	0,09 %

Sumber: DDA,beberapa edisi, BPS DIY

Dengan banyaknya perguruan tinggi di Daerah Istimewa Yogyakarta jumlah demonstrasi yang terjadi cukup banyak. Namun demonstrasi di Daerah Istimewa Yogyakarta cenderung damai dan tidak anarkis sehingga jarang menimbulkan keresahan dan kerugian pada masyarakat luas.

Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan salah satu provinsi dengan birokrasi perijinan yang baik. Baik dalam arti perijinan di Daerah Istimewa Yogyakarta tidak membutuhkan prosedur yang terlalu panjang dan waktu yang terlalu lama. Hal ini dikarenakan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta telah menyediakan Gerai Pelayanan Perizinan Terpadu yang didukung dengan ketersediaan informasi yang memadai.

Faktor terakhir yang mendukung daya saing daerah adalah faktor sumber daya manusia. Peningkatan kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) merupakan kunci keberhasilan pembangunan nasional dan daerah karena manusia sebagai subyek dan obyek dalam pembangunan. Kualitas SDM juga memiliki peranan penting dalam meningkatkan daya saing dan perkembangan investasi di daerah. Indikator kualitas SDM dalam rangka peningkatan daya saing daerah

dapat dilihat dari kualitas tenaga kerja dan tingkat ketergantungan penduduk.

Kualitas tenaga kerja di suatu wilayah sangat ditentukan oleh tingkat pendidikan. Artinya semakin tinggi tingkat pendidikan yang ditamatkan penduduk suatu daerah maka semakin baik kualitas tenaga kerjanya. Kualitas tenaga kerja pada suatu daerah dapat dilihat dari tingkat pendidikan penduduk yang telah menyelesaiakan pendidikan S1, S2, dan S3.

Tabel 33 Jumlah Lulusan Perguruan Tinggi di Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2010

No.	Uraian	2010
1.	Jumlah Lulusan Diploma I/II	30.767
2.	Jumlah lulusan Diploma III	73.037
3.	Jumlah lulusan S1/Diploma IV	185.651
4.	Jumlah lulusan S2/S3	19.267
5.	Jumlah penduduk	3.457.491

Sumber: SP 2010, BPS RI

Rasio ketergantungan penduduk Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2012 sebesar 37,35 yang berarti setiap 100 penduduk produktif menanggung sekitar 38 orang yang tidak produktif. Angka tersebut lebih tinggi apabila dibandingkan dengan rasio tahun 2011 yang sebesar 37,02. Semakin tinggi rasio ketergantungan menunjukkan semakin tingginya beban yang harus ditanggung penduduk usia produktif (15-64 tahun) untuk membiayai hidup penduduk yang belum produktif (0-14 tahun) dan yang sudah tidak produktif (65 tahun lebih).

Bertambahnya angka ketergantungan dari tahun 2009 sampai dengan 2012 disebabkan naiknya persentase penduduk yang belum dan tidak produktif. Naiknya persentase penduduk yang tidak produktif antara

lain terkait dengan capaian Daerah Istimewa Yogyakarta dimana penduduknya mempunyai Usia Harapan Hidup tertinggi di Indonesia. Sedangkan naiknya persentase penduduk yang belum produktif harus diikuti dengan program-program yang terkait dengan program penurunan tingkat kelahiran bayi, seperti program Keluarga Berencana (KB).

Tabel 34 Rasio Ketergantungan di Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2008-2012

No.	Uraian	2008	2009	2010	2011	2012
1.	Jumlah penduduk usia < 15 tahun	637.100	634.400	602.600	608.500	622.100
2.	Jumlah penduduk usia > 64 tahun	320.100	323.500	324.200	328.300	336.600
3.	Jumlah penduduk usia tidak produktif (1) &(2)	957.200	957.900	926.800	936.800	958.700
4.	Jumlah penduduk Usia 15-64 tahun	2.511.300	2.544.000	2.512.200	2.530.400	2.566.600
5.	Rasio ketergantungan (3)/(4)	38,12	37,65	36,89	37,02	37,35

Sumber : DDA 2011 (diolah)

IV.6 Kemiskinan

Proporsi penduduk miskin di Daerah Istimewa Yogyakarta dari tahun 2009 hingga tahun 2012 mengalami fluktuasi. Dalam 5 tahun tersebut persentase penduduk miskin paling rendah justru terjadi pada tahun 2010 sebesar 15,63 atau sejumah 540.400 orang. Meski pada tahun 2011 meningkat namun sejak itu terus menurun dan data terakhir menurut BPS proporsi penduduk miskin di Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2012 sebesar 15,88 persen atau 562.110 orang dengan garis kemiskinan Rp. 270.110,- per bulan.

Tabel 11 Jumlah Penduduk Miskin dan Garis Kemiskinan di Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2012

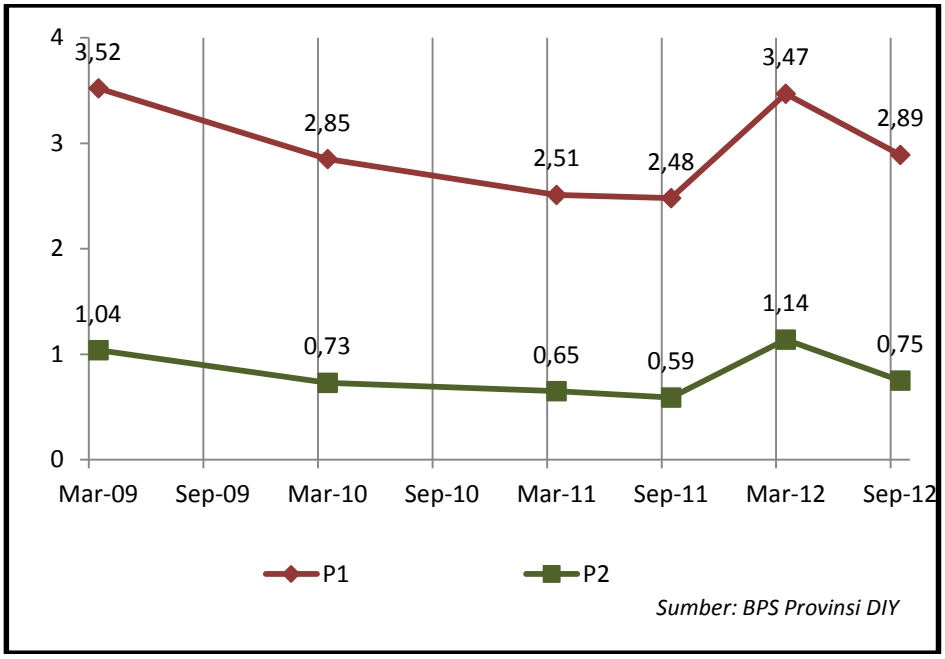
Tahun	Garis Kemiskinan (Rp/Kapita/Bln)	Penduduk Miskin (ribu orang)	Persentase Penduduk Miskin
2009 (Maret)	220.830	574,92	16,86
2010 (Maret)	234.282	540,40	15,63
2011 (Sept)	257.909	564,30	16,14
2012 (Maret)	260.173	565,32	16,05
2012 (Sept)	270.110	562,11	15,88

Sumber: BPS DIY

Meskipun tingkat kemiskinan Daerah Istimewa Yogyakarta cenderung mengalami penurunan tetapi secara nasional masih tergolong tinggi. Oleh karena itu, Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta perlu berupaya untuk mengatasi masalah kemiskinan. Namun upaya menurunkan kemiskinan tidak hanya sebatas mengurangi jumlah dan persentase penduduk miskin tetapi juga mencakup penurunan tingkat kedalaman dan keparahan dari kemiskinan.

Indeks kedalaman kemiskinan (P_1) dan indeks keparahan kemiskinan (P_2) di Daerah Istimewa Yogyakarta selama periode 2009-2012 cenderung mengalami penurunan. Pada Maret 2009 P1 tercatat sebesar 3,52 persen menurun sampai dengan posisi September 2011 menjadi 2,48 persen kemudian pada Maret 2012 mengalami kenaikkan menjadi 3,47 persen dan turun kembali menjadi 2,89 persen pada September 2012. Demikian halnya dengan indeks keparahan kemiskinan Daerah Istimewa Yogyakarta dari 1,04 persen pada periode Maret 2009 turun menjadi 0,59 persen pada periode September 2011 kemudian meningkat menjadi 1,14 persen pada Maret 2012 dan turun menjadi 0,75 persen pada September 2012.

Penurunan nilai kedua indeks tersebut mengindikasikan bahwa rata-rata pengeluaran penduduk miskin cenderung semakin mendekati garis kemiskinan dan ketimpangan pengeluaran penduduk miskin mengalami penurunan.



Gambar 22 Perkembangan Indeks Kedalaman (P_1) & Indeks Keparahan (P_2) di Daerah Istimewa Yogyakarta (%) Tahun 2009-2012

IV.7 Indeks Pembangunan Manusia (IPM)

Angka Indeks Pembangunan Manusia Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan salah satu indikator yang dapat digunakan untuk melihat kualitas penduduk Daerah Istimewa Yogyakarta. Indeks Pembangunan Manusia merupakan salah satu indikator kesejahteraan sosial yang diukur dengan angka harapan hidup, angka melek huruf, rata-rata lama sekolah, dan pengeluaran riil per kapita yang disesuaikan. Angka harapan hidup Daerah Istimewa Yogyakarta cukup tinggi. Hal ini

salah satu yang menunjukkan bahwa derajat kesehatan masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta semakin baik.

Tabel 12 Indeks Pembangunan Manusia di Daerah Istimewa Yogyakarta menurut Komponen Tahun 2009-2011

Tahun	Harapan Hidup (tahun)	Angka Melek Huruf (%)	Rata-Rata lama Sekolah (tahun)	Pengeluaran Riil per kapita (ribu rupiah)	IPM
2009	73,16	90,18	8.78	644,67	75,23
2010	73,22	90,84	9,07	646,56	75,77
2011	73,27	91,49	9,20	650,16	76,32

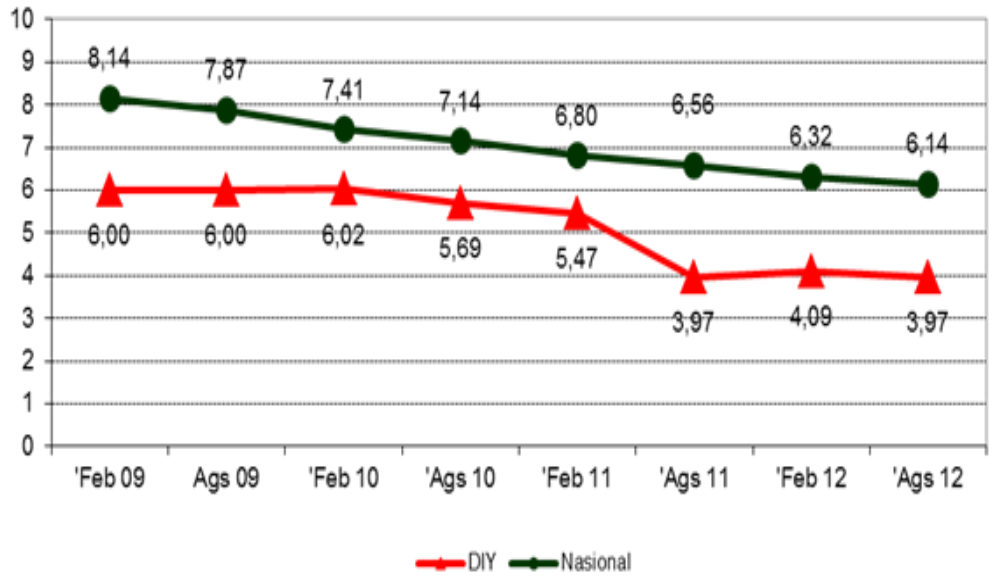
Sumber: BPS DIY, 2009-2011

Angka Indeks Pembangunan Manusia Daerah Istimewa Yogyakarta mengalami kenaikkan dari tahun ke tahun. Pada tahun 2011, Indeks Pembangunan Manusia Daerah Istimewa Yogyakarta tercatat sebesar 76,32 naik dari angka Indeks Pembangunan Manusia tahun 2010 yang sebesar 75,77. Nilai Indeks Pembangunan Manusia Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2011 menduduki peringkat 4 dari seluruh provinsi di Indonesia. Tingginya nilai Indeks Pembangunan Manusia Daerah Istimewa Yogyakarta ini didukung oleh tingginya angka harapan hidup, angka melek huruf, dan rata-rata lama sekolah serta relatif rendahnya pengeluaran riil per kapita yang disesuaikan.

IV.8 Pengangguran

Pada tahun 2012 jumlah angkatan kerja Daerah Istimewa Yogyakarta tercatat sebanyak 1.944.858 orang naik dari tahun 2011 yang sebanyak 1.872.912 orang. Sementara itu, selama periode 2008-2012 jumlah pengangguran di Daerah Istimewa Yogyakarta tertinggi terjadi pada tahun 2009 yang mencapai 121.046 orang kemudian mengalami penurunan pada tahun 2010 menjadi 107.148 orang dan tahun 2011

menjadi 74.317 tetapi kemudian meningkat pada tahun 2012 menjadi 77.150 orang. Meskipun jumlah pengangguran pada tahun 2012 meningkat namun secara proporsi terhadap jumlah angkatan kerja menurun. Hasil ini menunjukkan kinerja Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap penurunan pengangguran. Secara lebih luas, sejak tahun 2009 angka pengangguran di Daerah Istimewa Yogyakarta menujukkan tren yang menurun. Begitu juga secara nasional angka pengangguran di Daerah Istimewa Yogyakarta masih di bawah rata-rata nasional (*BRS November 2012, BPS DIY).*



Gambar 23 Tingkat Pengangguran Terbuka di Daerah Istimewa Yogyakarta dan Nasional (%) Tahun 2009–2012

SKENARIO STRATEGIS DAN IMPLEMENTASI SEKTOR ADMINISTRASI

V

V.1 Skenario Strategis

Berdasarkan isu strategis, kesimpulan dan rekomedasi diatas maka sesuai dengan fokus Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta 2012-2017 di bidang keuangan daerah, skenario strategi dapat dilaksanakan dalam pembangunan di sektor keuangan daerah adalah:

1. Pembuatan *roadmap* beserta target capaian yang realistis bagi peningkatan pendapatan daerah selama lima tahun dengan fokus utama Badan Usaha Milik Daerah, manajemen aset dan mobilisasi Pendapatan Asli Daerah melalui peningkatan potensi Pendapatan Asli Daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009. Ada baiknya *roadmap* ini nantinya dibuat skala prioritas dengan melihat skala prioritas perbaikan pembangunan daerah yang hendak dituju yang dapat menjadi *trigger* bagi peningkatan pertumbuhan ekonomi Daerah Istimewa Yogyakarta. *Roadmap* ini tentu saja tidak hanya perlu dilakukan di bidang pendapatan saja tetapi juga pengeluaran/belanja daerah.

   Roadmap belanja langsung terutama belanja modal perlu melihat hasil pembangunan yang hendak dicapai sesuai dengan

prioritas visi misi Daerah Istimewa Yogyakarta, yaitu peningkatan kualitas Sumber Daya Manusia melalui pendidikan, kesehatan, penciptaan lapangan kerja, perbaikan infrastruktur untuk mempercepat peningkatan akses masyarakat dan mendorong pertumbuhan ekonomi serta diarahkan untuk pengurangan kemiskinan.

Bagi pajak kendaraan bermotor yang merupakan penyumbang terbesar dalam Pendapatan Asli Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta maka semestinya roadmap pengeluaran belanja modal perlu difokuskan juga pada perbaikan fasilitas/infrastruktur jalan beserta perangkatnya agar tidak terjadi kemacetan dan polusi udara yang teruk akibat bertambahnya jumlah kendaraan bermotor di Daerah Istimewa Yogyakarta yang setiap tahunnya meningkat secara signifikan.

2. Permasalahan utama dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah terutama di bidang perencanaan keuangan daerah adalah masih terbatasnya kapasitas staf pelaksana di bidang tersebut, sehingga peningkatan kapasitas staf pelaksana di bidang keuangan daerah menjadi penting segera dilaksanakan. Perlu dibuat skema perencanaan peningkatan kapasitas staf pelaksana selama lima tahun ke depan. *Entrepreneurship* sektor publik perlu ditingkatkan untuk mendorong proses kreatifitas, inovasi dan pengembangan program kegiatan serta kualitas sektor keuangan daerah.
3. Dinamika pengelolaan keuangan daerah dengan munculnya berbagai peraturan perlu dijadikan acuan dalam tata kelola keuangan daerah, kesiapan dan pemahaman daerah untuk

melaksanakan peraturan di bidang pengelolaan keuangan daerah perlu direncanakan melalui berbagai program.

4. Sinkronisasi dan sinergitas antara bidang perencanaan pembangunan daerah dan keuangan daerah perlu dioptimalkan sehingga setiap program kegiatan yang dibiayai dari keuangan daerah dapat memberikan manfaat yang maksimal dan memberikan dampak positif terhadap pertumbuhan inklusif dan pembangunan yang berkelanjutan. Pelaksanaan anggaran berbasis kinerja perlu dioptimalkan melalui penyusunan Analisis Standar Belanja dan Standar Pelayanan Minimum dalam tahap perencanaan keuangan daerah.
5. Mekanisme pemantauan dan evaluasi untuk kinerja keuangan daerah kaitannya dengan pencapaian terhadap pembangunan daerah perlu dibuat sehingga perlu dibentuk tim khusus di dalam sektor keuangan daerah yang membuat indikator dan mengawal proses monev kinerja sektor keuangan daerah.
6. *Roadmap* bagi penggunaan dana keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Dana keistimewaan yang diperoleh Daerah Istimewa Yogyakarta tentu saja memiliki konsekuensi tertentu oleh karena itu urusan keistimewaan yang didanai seperti urusan tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan kewenangan gubernur dan wakil gubernur; urusan kelembangaan; urusan kebudayaan; urusan pertanahan; urusan tata ruang perlu diarahkan bagi mendukung program kegiatan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat, pertumbuhan ekonomi dan pengurangan kemiskinan.

V.2 Implementasi Skenario Strategis

Masing-masing skenario strategi di atas dapat dijabarkan dalam berbagai bentuk program dan kegiatan sebagai berikut:

1. Pembuatan *roadmap* bagi peningkatan pendapatan daerah selama lima tahun dengan fokus utama Badan Usaha Milik Daerah, manajemen asset, dan mobilisasi Pendapatan Asli Daerah melalui peningkatan potensi Pendapatan Asli Daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009.
    - Badan Usaha Milik Daerah: Program pembuatan *roadmap*
        i. pemetaan/analisa SWOT Badan Usaha Milik Daerah;
        ii. penyusunan mekanisme *stick and carrot* (insentif dan disinsentif); dan
        iii. Pendampingan profesional untuk meningkatkan kinerja Badan Usaha Milik Daerah.
    - Manajemen aset: Program pembuatan *roadmap*
        i. pemetaan aset yang dimiliki Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta dengan melibatkan *appraisal*; dan
        ii. *fund manager* khususnya untuk *idle cash* maupun *idle asset*.
    - Mobilisasi Pendapatan Asli Daerah:
        i. identifikasi potensi Pendapatan Asli Daerah di seluruh sektor;

ii. mendorong Satuan Kerja Perangkat Daerah penghasil untuk lebih jeli dan kreatif untuk menciptakan sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah;
iii. sistem jemput bola untuk pajak dan retribusi;
iv. pengembangan sistem informasi terpadu layanan pajak dan retribusi; dan
v. kerjasama dengan perbankan untuk mempermudah proses pembayaran pajak dan retribusi.

Pembuatan *roadmap* bagi peningkatan belanja daerah khususnya belanja langsung selama lima tahun dengan fokus utama belanja modal yaitu:

- Peningkatan kualitas Sumber Daya Manusia melalui pendidikan dengan cara program beasiswa, kerjasama dengan perguruan tinggi baik di dalam negeri maupun luar terutama bagi staf di bidang pengelolaan keuangan daerah, Teknologi Informasi, dan teknik;
- Kesehatan, fokus pada peningkatan pelayanan kesehatan terhadap masyarakat yang relatif kurang mampu, perbaikan kualitas gizi bagi ibu hamil, menyusui dan anak balita, perbaikan kualitas kesehatan bagi anak usia dini (PAUD); dan
- Perbaikan infrastruktur dan fasilitas terutama jalan raya beserta perangkatnya seperti rambu-rambu lalu

lintas, jalur bagi pejalan kaki dan orang kurang upaya, jalur sepeda, ruang hijau, ruang publik perlu ditingkatkan sehingga peningkatan pendapatan yang diperoleh terutama dari pajak kendaraan bermotor dapat tercermin dari peningkatan fasilitas/infrastruktur jalan raya beserta perangkatnya sehingga para wajib pajak kendaraan bermotor dapat menerima manfaatnya secara tidak langsung, hal ini dapat menjadi insentif bagi wajib pajak (*willingness to pay tax* meningkat) sehingga intensifikasi pajak dapat dilakukan dengan lebih mudah.

2. Peningkatan kapasitas staf pelaksana dan e*ntrepreneurship* sektor publik dapat dilakukan dengan perencanaan *capacity building* dalam waktu lima tahun ke depan dengan berbagai program kegiatan seperti mengikuti training, bimbingan teknik, workshop dan seminar bidang keuangan daerah. Perencanaan *capacity building* staf perlu memperhatikan aspek konsistensi, regenerasi/penkaderan dan penjenjangan karir yang jelas di bidang keuangan daerah sehingga memerlukan komitmen KDH untuk tidak merotasi staf untuk beberapa waktu tertentu yang memang disiapkan untuk menjadi *expert* di sektor keuangan daerah. Paradigma *entrepreneurship* sektor publik harus disebarluaskan dan menjadi propaganda di kalangan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta terutama di sektor keuangan daerah sehingga program dan kegiatan yang dilakukan inovatif dan bernilai tambah, tidak hanya menjalankan kebiasaan rutin tahunan.

3. Dinamika pengelolaan keuangan, pemahaman dan kesiapan daerah terhadap dinamika ini dapat dilakukan dengan sering mengikuti bimbingan teknis atau sosialisasi peraturan dan teknis peraturan bidang keuangan daerah dari Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Keuangan.
4. Membentuk atau mengembangkan Sistem Informasi Pengelolaan Keuangan Daerah, membuat *Standard Operation Procedure* untuk tertib tata kelola keuangan mulai dari siklus perencanaan keuangan daerah —mobilisasi pendapatan— tata cara penggunaan anggaran-penatausahaan dan perbendaharaan-tertib pencatatan dan penggunaan sistem pelaporan yang baru (dari *cash toward accrual* menjadi *accrual basis* berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010).
5. Sinkronisasi dan sinergitas antara bidang perencanaan pembangunan daerah dan keuangan daerah.
6. Pembuatan laboratorium/studio dengan materi khusus pengelolaan keuangan daerah bagi seluruh staf Pegawai Negeri Sipil yang ada di lingkungan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta, hal ini mengantisipasi adanya rotasi kepegawaian terutama di bidang keuangan daerah sehingga siapapun yang ditempatkan di bidang keuangan daerah sudah memiliki sedikit banyak tentang pengelolaan keuangan daerah. Lab/studio ini juga dapat dioptimalkan bagi staf pelaksana di bidang keuangan daerah sehingga dapat meningkatkan kapasitas dan kualitas pengelolaan keuangan daerah.

7. Penyusunan Analisis Standar Belanja dan Standar Pelayanan Minimum dalam tahap perencanaan keuangan daerah untuk setiap program dan kegiatan (*input-output*/target kinerja-*outcome*-impak).
8. Perlu dibuat program penyusunan mekanisme pemantauan dan evaluasi untuk kinerja keuangan daerah dan pembentukan tim khusus di luar Tim Anggaran Pemerintah Daerah yang membuat indikator dan mengawal proses pemantauan dan evaluasi kinerja sektor keuangan daerah.

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

VI

VI.1 Perencanaan Strategis Daerah

Dokumen perencanaan strategis ketiga biro masih perlu diperbaiki agar lebih koheren dan memenuhi prinsip *evidence-based planning* dan *performance-based planning*. Dokumen perencanaan strategis hanya akan menjadi panduan dan instrumen yang efektif bagi ketiga biro dalam mengembangkan institusi dan berkontribusi dalam pencapaian visi Daerah Istimewa Yogyakarta apabila memenuhi setidaknya ketiga prinsip tersebut. Pemenuhan ketiga prinsip tersebut mensyaratkan adanya perubahan *mindset* dan orientasi dari para aktor di ketiga biro dalam memaknai dan menyusun rencana strategis. Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta perlu mengembangkan sistem kontrak kinerja untuk mendorong ketiga Biro, dan juga semua Satuan Kerja Perangkat Daerah yang ada, lebih serius dalam menyusun rencana strategis dan agar rencana strategis menjadi instrumen yang efektif dalam pengembangan institusi dan pembangunan daerah.

Sistem kontrak kinerja ini pada intinya adalah untuk mendorong dan memastikan setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah merencanakan program dan kegiatan yang dapat diharapkan memiliki kontribusi nyata bagi pencapaian visi, tujuan dan sasaran-sasaran pembangunan Daerah Istimewa Yogyakarta. Sistem harus melembagakan ketegasan dalam

pengalokasian anggaran, yaitu program dan kegiatan yang dibiayai hanyalah program dan kegiatan yang memiliki indikator outcome dan output yang jelas dan target-target capaian yang dapat diterima dengan akal sehat. Karena itu setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah harus meyakinkan bahwa setiap program dan kegiatan yang direncanakan bersifat penting dengan cara menyusun dokumen rencana strategis yang dapat menunjukkan *logical framework* atau bagan kerangka logis tentang sasaran dan strategi (program dan kegiatan) pencapaian sasaran.

Kontrak kinerja dideklarasikan oleh setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah untuk masa lima tahun. Di dalam kontrak kinerja harus disebutkan target-target capaian (output, outcome, dan sasaran) atau hasil program dan kegiatan yang jelas untuk setiap tahunnya. Penentuan target dari setiap program dan kegiatan pada setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah harus disesuaikan setiap tahunnya sebelumnya disahkan dan berlaku mengikat bagi masing-masing Satuan Kerja Perangkat Daerah. Agar efektif, kontrak ini harus disertai dengan pemberian insentif dan disinsetif berupa konsekuensi anggaran. Pengalokasian anggaran untuk setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah ditentukan oleh ketercapaian target pada periode sebelumnya. Satuan Kerja Perangkat Daerah yang teridentifikasi mampu menunjukkan keberhasilannya dalam mencapai target-target yang dijanjikannya mendapatkan insentif, misalnya berupa persetujuan 100 persen (atau minimal 80 persen) dari usulan anggaran pada tahun berikutnya atau bonus (insentif kinerja) bagi para aktor di Satuan Kerja Perangkat Daerah. Sedangkan Satuan Kerja Perangkat Daerah yang gagal

mencapai target-target yang ditetapkan (kontrak kinerja) mendapatkan disinsentif, misalnya berupa pemangkasan anggaran pada tahun berikutnya.

Dengan pemberian insentif dan disinsentif yang adil, *measurable,* pasti, transparan dan dapat dipertanggungjawabkan, Biro Administrasi dan semua Satuan Kerja Perangkat Daerah akan lebih serius dalam menyusun dokumen rencana strategis dan lebih berkomitmen dalam mengimplementasikannya. Kontribusi Biro dan Satuan Kerja Perangkat Daerah lainnya dengan demikian dapat lebih diharapkan dalam pencapaian visi, tujuan, dan sasaran-sasaran pembangunan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Perencanaan merupakan salah satu dari empat fungsi manajemen yang penting dan saling terkait satu sama lain. Dalam pengelolaan keuangan daerah, pemerintah daerah perlu untuk merencanakan keuangan daerah dengan strategis untuk mendukung proses pembangunan daerah. Perencanaan keuangan daerah harus dilakukan dengan mempertimbangkan seluruh aspek mulai dari pendapatan daerah, belanja daerah, pembiayaan daerah, sasaran kinerja daerah dan permasalahan-permasalahan yang terjadi.

Banyak perencanaan pemerintah yang gagal karena apa yang direncanakan tersebut tidak mempunyai pijakan yang relevan dengan kondisi-kondisi yang ada di lapangan atau tidak ada *baseline* yang jelas dan hanya sekedar menjalankan program dan kegiatan tahun-tahun sebelumnya sehingga menjadi rutinitas saja. Bahkan kadang-kadang program yang dilaksanakan gagal memberdayakan masyarakat dan malah menciptakan ketergantungan masyarakat kepada pemerintah

daerah. Pemerintah daerah harus mempunyai gambaran akan pendapatan mana yang bisa digali lebih dalam, belanja mana yang harus ditingkatkan untuk mencapai sasaran kinerja daerah, dan permasalahan-permasalahan apa saja yang harus diatasi untuk mencapai sasaran-sasaran yang sudah ditetapkan. Oleh karena itu diperlukan indikator dan target pencapaian yang jelas dan terukur dengan berdasarkan *baseline database* yang ada.

VI.2 Permasalahan Pembangunan

Hal pokok pertama dalam perencanaan strategis adalah mengidentifikasi permasalahan-permasalahan pembangunan di daerah yang kiranya dapat menghalangi pemerintah daerah dalam mencapai sasaran-sasaran kinerja yang telah ditetapkan. Berikut ini adalah permasalahan-permasalahan yang perlu menjadi perhatian pemerintah daerah dalam mencapai tujuan.

1. **Geomorfologi dan Lingkungan Hidup**

   Konversi lahan hutan dan pertanian di daerah lereng Merapi ditambah dengan arah perkembangan perkotaan ke utara mengakibatkan menurunnya imbuhan air tanah dan menurunnya resapan air hujan. Selain itu, pencemaran, penurunan kualitas hutan dan lahan, serta pertambangan pada kawasan lindung geologi akan merusak ekosistem dan menurunkan kualitas sumber daya air di Daerah Istimewa Yogyakarta.

2. Kependudukan dan Demografi

Meningkatnya usia harapan hidup menjadikan semakin banyaknya penduduk berusia lanjut yang memerlukan perhatian dan pelayanan pembangunan sesuai dengan permasalahan mereka. Selain itu ketimpangan distribusi penduduk juga terjadi akibat perpindahan penduduk usia produktif dari desa ke kota seta bertambahnya penduduk di kota diakibatkan oleh lulusan lembaga-lembaga pendidikan yang enggan kembali ke daerah asalnya.

3. Ekonomi dan Sumber Daya Alam

Investasi di Daerah Istimewa Yogyakarta masih menghadapi permasalahan belum optimalnya kualitas kelembagaan dan pelayanan investasi serta kurangnya dukungan infrastruktur untuk mendorong peningkatan daya saing invesasi. Selain itu, insentif-insentif yang selama ini diberikan belum mampu untuk menarik lebih banyak investasi. Dari sisi industri, kendala utama yang dihadapai adalah daya saing produk Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) di Daerah Istimewa Yogyakarta kurang kuat. Hal ini disebabkan oleh belum optimalnya penggunaan bahan baku lokal, belum optimalnya standardisasi produk dan sertifikasi HAKI serta kemampuan teknologi dari IKM di Daerah Istimewa Yogyakarta yang masih kurang. Dari sisi perdagangan, permasalahan yang dihadapi Daerah Istimewa Yogyakarta adalah akses pasar dan jaringan pemasaran yang masih lemah, kurangnya tertib niaga dan perlindungan konsumen, dan belum kuatnya kesadaran akan produk dalam negeri.

Ketahanan pada level daerah sudah baik hanya saja di tingkat individu masih kurang. Selain itu kualitas dan kuantitas pegawai penyuluh pertanian, perikanan dan kehutanan dan masih ada daerah yang rawan pangan. Dari sisi pertanian, belum adanya hasil yang optimal atas alih fungsi lahan pertanian. Selain itu, perbaikan teknologi, agribisnis, dan Sumber Daya Manusia belum mampu untuk meningkatkan produksi, produktivitas dan mutu tanaman pangan. Dari sisi perikanan, kebutuhan ikan lokal masih lebih tinggi dari produksi. Hal ini terjadi karena minat menjadi nelayan menurun serta belum optimalnya peningkatan produksi baik perikanan budidaya maupun perikanan tangkap. Kemudian dari sisi kehutanan, masih belum optimalnya perlindungan dan pengamanan hutan dan pengembangan potensi hutan rakyat.

Meskipun Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan daerah tujuan wisata namun bidang ini tidak bebas permasalahan. Sektor wisata di Daerah Istimewa Yogyakarta belum optimal dalam mengembangkan wisata budaya. Daya saing pelaku wisata masih kurang kuat dalam menghadapi persaingan global. Selain itu, kualitas pelayanan wisata juga masih belum terstandardisasi.

Dari sisi pengehematan energi dan penciptaan energi terbarukan di Daerah Istimewa Yogyakarta, kedua hal tersebut belum tercapai dengan optimal. Pembangunan-pembangunan pembangkit energi alternatif belum optimal serta gerakan hemat energi juga belum efektif. Selain itu, praktek tambang ramah

lingkungan di Daerah Istimewa Yogyakarta belum berjalan optimal.

4. Sosial dan Budaya

Aspek sosial juga menghadapi permasalahan seperti jangkauan, mutu dan akses pelayanan sosial yang masih kurang. Sistem jaminan sosial kemasyarakatan juga belum berkembang maksimal. Sementara ini meskipun Daerah Istimewa Yogyakarta memimpin kinerja dalam beberapa indikator kesehatan di tingkat nasional, bidang ini juga masih menghadapi beberapa permasalahan. Seperti pemerataan pelayanan kesehatan dan tenaga medis di daerah pedesaan, belum semua mutu layanan memenuhi standar nasional dan jpkM yang belum optimal.

Permasalahan utama di bidang pendidikan adalah pendidikan yang cenderung mekanistis. Selain itu penyelenggaraan pendidikan yang terjangkau dan berkualitas belum merata. Pengembangan wajib belajar 12 tahun juga belum optimal terutama di pedesaan. Dari sisi kebudayaan, di Daerah Istimewa Yogyakarta masih belum optimal dalam hal pelestarian nilai-nilai budaya, adat, dan tradisisi, pengelolaan budaya sebagai aset berharga, serta pengembangan keragaman seni. Peninggalan budaya fisik saat ini juga sudah terancam dan perlindungan hukum bagi aset-aset tersebut masih lemah.

5. Pemerintahan dan Politik

Di bidang pemerintahan dan politik permasalahan yang timbul adalah, belum optimalnya kerjasama, kemitraan dan jejaring keja antara masyarakat sipil, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah,

partai politik dan pemerintah daerah dalam mengatasi permasalahan daerahs erta dalam kapasitas pengeuatan kelembagaan. Kedua pengembangan dan peningkatan kapasitas pelayanan pemerintah berbasis elektroni dan internat belum optimal. Selain itu, implementasi *Good Governance* juga belum mencapai hasil yang memuaskan.

Dari asek hukum, permasalahan yang dihadapi diantaranya akses layanan dan perlindungan hukum yang belum merata, kapasitas penyelesaian kasus hukum yang minim serta kesadaran hukum masyarakat masih rendah.

6. Prasarana Wilayah

Transportasi di Daerah Istimewa Yogyakarta belum memiliki sistem pemadu antar moda dan antar wilayah yang baik. Selain itu, mass rapit serta alur barang antara kota dan desa belum optimal. Dari sisi sumber daya air belum ada pengelolaan dan pemanfaatan Daerah Aliran Sungai yang optimal. Selain itu, jaringan irigasi yang ada kurang dikelola dengan baik oleh lembaga terkait dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan, pengelolaan dan pemeliharaan masyarakat masih lemah.

Dari aspek keciptakaryaan ada permasalahan terkait kurangnya pengembangan prasarana dasar perumahan yang terpadu dengan memperhatikan tata ruang. Selain itu, infratruktur air minum dan air limbah serta persampahan belum berjalan optimal.

Permasalahan-permasalahan pembangunan di Daerah Istimewa Yogyakarta tersebut perlu dihadapkan pada target-target dan sasaran kinerja yang ditetapkan pemerintah daerah. Dalam hal pengelolaan daerah, Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai target jangka menengah dalam 5 tahun kedepan sebagai berikut:

a. Meningkatkan kemandirian kemampuan keuangan daerah;
b. Mewujudkan pengelolaan keuangan yang transparan dan akuntabel;
c. Mengoptimalkan peningkatan kinerja Badan Usaha Milik Daerah;
d. Mengoptimalkan pengelolaan aset daerah;
e. Meningkatkan kualitas pelayanan publik; dan
f. Meningkatkan profesionalisme sumber daya manusia.

Selain itu, masih ada sasaran kinerja lainnya seperti opini Wajar Tanpa Pengecualian dari Badan Pemeriksa Keruangan atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah, kinerja pencapaian *Milenium Development Goals* daerah untuk mendukung pencapaian *Milenium Development Goals* nasional, Indeks Pembangunan Manusia serta pembangunan daerah, serta pembangunan yang *pro growth*, *pro poor*, *pro job*, dan *pro environment*.

VI.3 Kesimpulan dan Rekomendasi

Isu strategis yang mengemuka akhir-akhir ini adalah bagaimana pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang mampu meningkatkan ruang gerak fiskal pemerintah daerah sehingga dapat

meningkatkan kapabilitas penerimaan daerah sebagai sumber pembiayaan pembangunan daerah. Berkaitan dengan hal tersebut, daerah perlu meningkatkan kemandirian keuangan daerah yang berarti mengurangi ketergantungan terhadap dana transfer dari pemerintah pusat. Kemandirian kemampuan keuangan daerah dilihat dari besarnya rasio Pendapatan Asli Daerah terhadap pendapatan daerah. Dari tahun 2009 hingga tahun 2012 Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta menargetkan rasio Pendapatan Asli Daerah sebesar 49 persen dengan realisasi bervariasi antara 49 hingga 54 persen terhadap pendapatan daerah. Hal berbeda akan terjadi mulai tahun anggaran 2013 yang mana ada alokasi penerimaan baru dalam bentuk Dana Keistimewaan untuk mendanai urusan keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Dana keistimewaan yang merupakan dana transfer dari pusat ini secara langsung menurunkan rasio Pendapatan Asli Daerah terhadap pendapatan daerah yang berarti menurunkan kemandirian keuangan daerah.

Peningkatan kemandirian kemampuan keuangan daerah menjadi sasaran prioritas Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Istimewa Yogyakarta untuk 5 tahun ke depan. Disisi lain, pertumbuhan ekonomi Daerah Istimewa Yogyakarta juga perlu ditingkatkan karena saat ini pertumbuhan ekonomi Daerah Istimewa Yogyakarta masih di bawah rata-rata pertumbuhan ekonomi nasional. Pertumbuhan ekonomi yang tinggi disertai dengan pemerataan akan mengurangi angka kemiskinan dan pengangguran yang masih cukup besar di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Pendaerahan PBB dan BPHTB, pembedaan pajak perkotaan dan pedesaan menjadi peluang bagi sektor keuangan Daerah Istimewa Yogyakarta untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah dengan cara menggali dan mengembangkan potensi Pendapatan Asli Daerah yang ada di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta. Peningkatan Pendapatan Asli Daerah dapat meningkatkan pelaksanaan *good governance* sehingga mendukung pengelolaan birokrasi yang lebih efisien, efektif dan berorientasi pada peningkatan pelayanan publik pada semua aspek dan level pemerintahan daerah. Pada akhirnya peningkatan pendapatan daerah nantinya dapat memberikan nilai lebih dan *multiplier effect* bagi perekonomian dan pembangunan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Otonomi daerah dan desentralisasi fiskal yang diterapkan semenjak reformasi diharapkan mampu meningkatkan kemandirian daerah dalam mengelola keuangan daerah yang selanjutnya diharapkan akan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Akan tetapi, di beberapa daerah justru terjadi peningkatan ketergantungan terhadap pemerintah pusat dalam bentuk ketergantungan pendapatan terhadap dana perimbangan dari pusat. Salah satu cara untuk meningkatkan kemandirian keuangan daerah adalah dengan meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. Hal ini sejalan dengan target jangka menengah Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2013. Pendapatan Asli Daerah dipungut dan didapatkan dari sumber-sumber lokal yang ada di daerah sehingga pengelolaannya ada dalam kendali pemerintah daerah.

Dengan rasio Pendapatan Asli Daerah terhadap pendapatan daerah yang masih sedikit dibawah rata-rata rasio Pendapatan Asli Daerah provinsi terhadap pendapatan daerah secara nasional, Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta perlu untuk meningkatkan kinerjanya. Hal ini belum termasuk bertambahnya dana transfer dari pusat dalam bentuk dana keistimewaan yang mulai tahun 2013 dialokasikan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta sehingga rasio Pendapatan Asli Daerah terhadap pendapatan daerah akan berkurang. Jika Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta ingin mempertahankan atau meningkatkan rasio Pendapatan Asli Daerah terhadap pendapatan perlu langkah-langkah untuk mendorong pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah.

Peningkatan pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta masih sangat dimungkinkan. Selama 5 tahun terakhir Realisasi Pendapatan Asli Daerah selalu diatas target, bahkan pada tahun 2011 realisasi Pendapatan Asli Daerah mencapai 130 persen dari target. Hal itu menujukkan bahwa potensi Pendapatan Asli Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta yang besar belum tergali secara maksimal. Selain itu ada beberapa faktor lain yang mendukung peningkatan pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah, seperti potensi peningkatan pajak daerah dan potensi penerimaan dari hasil kekayaan daerah yang dipisahkan.

Pajak daerah yang saat ini menyumbang 87,89 persen Pendapatan Asli Daerah masih memiliki potensi untuk ditingkatkan lagi pertumbuhannya melebihi 6 persen per tahun. Stabilnya ekonomi nasional dan meningkatnya daya beli masyarakat

mendorong pertumbuhan jumlah kendaraan bermotor. Selain itu juga diberlakukan pajak progresif untuk kendaraan bermotor yang meningkatkan tarif pajak bagi kepemilikan kendaraan lebih dari satu. Situasi tersebut memberikan peluang untuk meningkatkan pendapatan daerah dari Pajak Kendaraan Bermotor dan Bea Balik Nama-Kendaraan Bermotor. Selain itu, kenaikan harga bahan bakar minyak (BBM) tahun 2013 yang tidak diikuti oleh penurunan konsumsi BBM secara signifikan dapat mendorong penerimaan dari Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor di Daerah Istimewa Yogyakarta. Pajak rokok juga mempunyai kemungkinan meningkat lebih dari target mengingat cukai rokok yang meningkat secara progresif setiap tahunnya.

Target lain dari Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Istimewa Yogyakarta adalah Mengoptimalkan peningkatan kinerja Badan Usaha Milik Daerah. Jika peningkatan kinerja Badan Usaha Milik Daerah yang dilakukan dengan memperbaiki pengelolaan, pengembangan usaha, dan penguatan permodalan berhasil dilakukan maka potensi penerimaan dari bagi hasil Badan Usaha Milik Daerah akan meningkat mengingat saat ini kinerja Badan Usaha Milik Daerah belum sebaik yang diharapkan.

Selain dari sisi pemerintah daerah, Pendapatan Asli Daerah juga dapat didorong oleh pertumbuhan ekonomi daerah. Pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan merata akan meningkatkan mendorong Pendapatan Asli Daerah dan juga meningkatkan kesejahteraan rakyat. Pertumbuhan ekonomi di Daerah Istimewa Yogyakarta selama ini masih di bawah pertumbuhan ekonomi

nasional perlu ditingkatkan. Peningkatan belanja modal untuk mendorong pertumbuhan ekonomi bisa dipertimbangkan.

VI.3.1 Pendapatan Daerah

Ada beberapa efek strategis dari upaya peningkatan pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta. Peningkatan pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah dapat meningkatkan kemandirian kemampuan keuangan daerah sesuai dengan target jangka menengah Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Istimewa Yogyakarta. Selama ini pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah diasumsikan sebesar 6,06 persen setiap tahunnya. Pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah dapat lebih tinggi dari target tersebut dilihat dari realisasi setiap tahunnya yang selalu melampaui target serta banyaknya potensi Pendapatan Asli Daerah yang belum tergali. Selain itu, meningkatnya kemandirian daerah dari peningkatan pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah dapat meningkatkan ruang gerak fiskal pemerintah daerah sehingga kapabilitas penerimaan daerah sebagai sumber pembiayaan pembangunan daerah juga meningkat.

Ruang gerak fiskal pemerintah daerah yang meningkatkan kapabilitas sumber pembiayaan daerah dapat diarahkan untuk meningkatkan belanja modal daerah. Saat ini belanja modal Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta masih menempati urutan ketiga setelah belanja pegawai dan belanja barang dan jasa. Belanja modal daerah yang berwujud sarana dan prasarana serta infrastruktur daerah merupakan

belanja yang produktif yang mampu mendorong pertumbuhan ekonomi daerah.

Target peningkatan pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah ini dapat tercapai apabila sasaran jangka menengah Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset yang lainnya dioptimalkan. Optimalisasi peningkatan pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah yang dilaksanakan dengan penataan kelembagaan Badan Usaha Milik Daerah, pengembangan manajemen Badan Usaha Milik Daerah, penguatan dan pengembangan usaha serta penguatan permodalan dapat mendorong peningkatan potensi pendapatan dari bagi hasil laba Badan Usaha Milik Daerah sehingga pos pendapatan dari hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan di Pendapatan Asli Daerah akan mengalami peningkatan pertumbuhan. Kedua, optimalisasi pengelolaan aset daerah dapat meningkatkan pemanfaatan aset daerah yang akan mendorong optimalisasi pencapaian sasaran. Ketiga, peningkatan kualitas layanan publik yang dirpioritaskan pada jemput bola wajib pajak dapat meningkatkan kinerja pendapatan dari pajak daerah.

VI.3.2 Belanja Daerah

Belanja Daerah mencerminkan kebijakan pemerintah dan biaya yang harus dikeluarkan oleh pemerintah untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Belanja daerah diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui kebijakan program yang dijalankan oleh pemerintah daerah. Oleh karena itu, optimalisasi belanja daerah, yang tercermin dari besarnya realisasi belanja daerah dari target yang ditetapkan, menentukan

optimalisasi pelaksanaan kebijakan dan program yang sudah ditetapkan.

Dalam 4 (empat) tahun anggaran terakhir realisasi belanja rata-rata Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta adalah 90,76 persen. Hal ini menunjukkan bahwa ada hampir 10 persen anggaran belanja untuk program dan kebijakan pemerintah yang tidak terserap. Selain itu, belanja pemerintah daerah merupakan salah satu motor penggerak ekonomi daerah. Tidak optimalnya belanja daerah dapat menghalangi pertumbuhan ekonomi suatu daerah. Oleh karena itu, Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta perlu memberikan perhatian lebih pada serapan anggaran belanja terutama pada anggaran belanja langsung yang 4 tahun terakhir berada pada kisaran realisasi 86,43 persen, lebih rendah dari realisasi belanja tidak langsung yang besarnya 93,77 persen.

Peningkatan realisasi belanja langsung juga perlu menjadi prioritas karena dalam pos belanja ini terdapat pos belanja modal. Realisasi belanja modal 4 tahun terakhir (2009-2012) hanya mencapai rata-rata 82,67 persen, lebih rendah dari rata-rata realisasi total belanja daerah. Padahal belanja modal merupakan komponen penting pendorong pertumbuhan ekonomi daerah. Realisasi belanja modal yang lebih baik dapat mendorong pembangunan sarana prasarana dan infrastruktur daerah sehingga daya saing daerah dan daya tarik investasi daerah juga meningkat dan mampu mendorong pertumbuhan ekonomi daerah.

Belanja langsung perlu ditingkatkan lagi sesuai dengan prioritas pencapaian Visi dan Misi Daerah Istimewa Yogyakarta

yaitu peningkatan kualitas Sumber Daya Manusia melalui pendidikan, kesehatan, penciptaan lapangan kerja, perbaikan infrastruktur untuk mempercepat peningkatan akses masyarakat dan mendorong pertumbuhan ekonomi serta diarahkan untuk pengurangan kemiskinan. Oleh karena itu, belanja modal menjadi penting untuk ditingkatkan lagi untuk membiayai perbaikan infrastruktur dan mendorong pertumbuhan ekonomi tersebut.

Perencanaan sub bidang keuangan daerah memerlukan kreasi dan inovasi agar program dan kegiatan yang direncanakan tidak hanya sebagai rutinitas dan memiliki implikasi yang jelas dalam hal pendapatan-pengeluaran yang tercermin dalam kinerja keuangan sebagaimana yang telah diuraikan di atas.

LAMPIRAN