

SISTEM PENGELOLAAN PEMBANGUNAN

**MODUL PENDIDIKAN DAN PELATIHAN
KEPEMIMPINAN TINGKAT III**

*Lembaga Administrasi Negara – Republik Indonesia
2008*

Hak Cipta[©] Pada: Lembaga Administrasi Negara

Edisi Tahun 2008

Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia
Jl. Veteran No. 10 Jakarta 10110
Telp. (62 21) 3868201-06 Ext. 193, 197
Fax. (62 21) 3800188

Sistem Pengelolaan Pembangunan

Jakarta – LAN – 2008
169 hlm: 15 x 21 cm

ISBN: 979-8619-75-7



LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
REPUBLIK INDONESIA

SAMBUTAN

Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian menegaskan bahwa dalam rangka usaha mencapai tujuan nasional, diperlukan Pegawai Negeri Sipil yang berkemampuan melaksanakan tugas secara profesional. Untuk mewujudkan profesionalisme PNS ini, mutlak diperlukan peningkatan kompetensi, khususnya **kompetensi kepemimpinan** bagi para pejabat dan calon pejabat Struktural Eselon III baik di lingkungan pemerintah pusat maupun daerah. Sebagai pejabat struktural yang berada pada posisi paling depan atau ujung tombak, pejabat struktural eselon III memainkan peran yang sangat penting karena bertanggung jawab dalam mensukseskan pelaksanaan kegiatan-kegiatan secara langsung, sehingga buah karyanya dapat dirasakan secara langsung oleh masyarakat.

Untuk mempercepat upaya peningkatan kompetensi tersebut, Lembaga Administrasi Negara (LAN) telah menetapkan kebijakan desentralisasi dalam penyelenggaraan Pendidikan dan Pelatihan Kepemimpinan (Diklatpim) Tingkat III. Dengan kebijakan ini, jumlah penyelenggaraan Diklatpim Tingkat III dapat lebih ditingkatkan sehingga kebutuhan akan pejabat struktural eselon III yang profesional dapat terpenuhi. Agar penyelenggaraan Diklatpim Tingkat III menghasilkan alumni dengan kualitas yang sama, walaupun diselenggarakan dan diproses oleh Lembaga Pendidikan dan Pelatihan (Diklat) yang berbeda, maka LAN menerapkan kebijakan standarisasi program Diklatpim Tingkat III. Proses

standarisasi meliputi keseluruhan aspek penyelenggaraan Diklat, mulai dari aspek kurikulum yang meliputi rumusan kompetensi, mata Diklat dan strukturnya, metode dan skenario pembelajaran sampai pada pengadministrasian penyelenggaranya. Dengan proses standarisasi ini, maka kualitas penyelenggaraan dan alumni dapat lebih terjamin.

Salah satu unsur penyelenggaraan Diklatpim Tingkat III yang mengalami proses standarisasi adalah modul untuk para peserta (*participants' book*). Disadari sejak modul-modul tersebut diterbitkan, lingkungan strategis khususnya kebijakan-kebijakan nasional pemerintah juga terus berkembang secara dinamis. Di samping itu, konsep dan teori yang mendasari substansi modul juga mengalami perkembangan. Kedua hal inilah yang menuntut diperlukannya penyempurnaan secara menyeluruh terhadap modul-modul Diklatpim Tingkat III ini.

Oleh karena itu, saya menyambut baik penerbitan modul-modul yang telah mengalami penyempurnaan ini, dan mengharapkan agar peserta Diklatpim Tingkat III dapat memanfaatkannya secara optimal, bahkan dapat menggali kedalaman substansinya di antara sesama peserta dan para Widyaiswara dalam berbagai kegiatan pembelajaran selama Diklat berlangsung. Semoga modul hasil perbaikan ini dapat dipergunakan sebaik-baiknya.

Kepada Ir. Bobby Hamzar Rafinus, MIA dan Drs. Afrizul Gumanti, MA selaku penulis serta seluruh anggota Tim yang telah berpartisipasi, kami haturkan terima kasih atas kesungguhan dan dedikasinya.

Jakarta, Juli 2008

KEPALA
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
REPUBLIK INDONESIA

SUNARNO

KATA PENGANTAR

Sejalan dengan upaya mewujudkan Pegawai Negeri Sipil yang profesional melalui jalur pendidikan dan pelatihan (Diklat), pembinaan Diklat khususnya Diklat Kepemimpinan (Diklatpim) Tingkat III ke arah Diklat berbasis kompetensi, terus dilakukan sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000 Tentang Pendidikan dan Pelatihan Jabatan Pegawai Negeri Sipil. Salah satu upaya pembinaan yang telah ditempuh adalah melalui penerbitan modul Diklat.

Kehadiran modul Diklatpim Tingkat III ini memiliki nilai strategis karena menjadi acuan dalam proses pembelajaran, sehingga kebijakan pembinaan Diklat yang berupa standarisasi penyelenggaraan Diklat dapat diwujudkan. Oleh karena itu, modul ini dapat membantu widyaiswara atau fasilitator Diklat dalam mendisain pengajaran yang akan disampaikan kepada peserta Diklat; membantu pengelola dan penyelenggara Diklat dalam penyelenggaraan Diklat; dan membantu peserta Diklat dalam mengikuti proses pembelajaran. Untuk maksud inilah maka dilakukan penyempurnaan terhadap keseluruhan modul Diklat Kepemimpinan Tingkat III yang meliputi substansi dan format.

Disadari bahwa perkembangan lingkungan strategis berlangsung lebih cepat khususnya terhadap dinamika peraturan perundangan yang diterbitkan dalam rangka perbaikan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara, maka kualitas modul terutama kesesuaian isi dengan kebijakan yang berkembang perlu terus dipantau dan disesuaikan manakala terdapat hal-hal yang sudah tidak relevan lagi. Sehubungan dengan hal ini, modul ini dapat pula dipandang sebagai bahan minimal Diklat, dalam artian bahwa setelah substansinya disesuaikan dengan perkembangan yang ada, maka dapat dikembangkan selama relevan dengan hasil belajar yang akan dicapai dalam modul ini. Oleh karena itu, kami harapkan bahwa dalam rangka menjaga kualitas modul ini, peranan widyaiswara termasuk peserta Diklat juga dibutuhkan. Konkritnya, widyaiswara dapat

melakukan penyesuaian dan pengembangan terhadap isi modul, sedangkan peserta Diklat dapat memperluas bacaan yang relevan dengan modul ini, sehingga proses pembelajaran dapat berlangsung dinamis, interaktif dan aktual.

Selamat memanfaatkan modul Diklat Kepemimpinan Tingkat III ini. Semoga melalui modul ini, kompetensi kepemimpinan bagi peserta Diklat Kepemimpinan Tingkat III dapat tercapai.

Jakarta, Juli 2008

DEPUTI BIDANG PEMBINAAN
PENDIDIKAN DAN PELATIHAN
APARATUR

NOORSYAMSA DJUMARA

DAFTAR ISI

SAMBUTAN.....	iii
KATA PENGANTAR.....	v
DAFTAR ISI.....	vii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Deskripsi Singkat.....	2
C. Hasil Belajar	5
D. Indikator Hasil Belajar	5
E. Materi Pokok	6
F. Manfaat.....	6
BAB II PENJELASAN	8
A. Pendahuluan	8
B. Makna Sistem dari Sistem Pengelolaan Pembangunan	10
C. Makna Pengelolaan dari Sistem Pengelolaan Pembangunan	13
D. Makna Pembangunan dari Sistem Pengelolaan Pembangunan	16
E. Latihan	18
F. Rangkuman.....	18
BAB III PENGERTIAN, LANDASAN DAN TUJUAN SISTEM PENGELOLAAN PEMBANGUNAN NASIONAL.....	20
A. Pengertian Sistem Pengelolaan Pembangunan Nasional	20
B. Landasan Sistem Pengelolaan Pembangunan Nasional	21
C. Tujuan Sistem Pengelolaan Pembangunan Nasional	33
D. Latihan	36
E. Rangkuman.....	37

BAB IV VISI, MISI, PRIORITAS, DAN STRATEGI PEMBANGUNAN NASIONAL.....	38
A. Visi dan Misi Pembangunan Nasional Tahun 2005-2025	39
B. Visi Pembangunan Nasional Jangka Menengah	43
C. Misi Pembangunan Nasional	44
D. Strategi Pembangunan Nasional	44
E. Latihan	49
F. Rangkuman.....	50
 BAB V STRUKTUR KELEMBAGAAN DALAM PENGELOLAAN PEMBANGUNAN NASIONAL ..	52
A. Pendahuluan	52
B. Obyek dan Atribut Sistem Pemerintahan Negara	53
C. Latihan	60
D. Rangkuman	60
 BAB VI SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL.....	62
A. Siklus Program dan Kegiatan Pembangunan	62
B. Hirarki Perencanaan Pembangunan Nasional	69
C. Keterkaitan Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan.....	73
D. Pengelolaan Pinjaman/Hibah Luar Negeri.....	75
E. Latihan.....	77
F. Rangkuman.....	77
 BAB VII SISTEM PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA.....	78
A. Pendahuluan	78
B. Tujuan Sistem Pengelolaan Keuangan Negara ..	79
C. Ruang Lingkup Pengelolaan Keuangan Negara.	80
D. Struktur Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Negara	80

E. Mekanisme Pengelolaan Keuangan Negara	82
F. Hubungan Keuangan Antar Lembaga.....	88
G. Latihan.....	89
H. Rangkuman.....	89
 BAB VIII SISTEM PENGADAAN BARANG/JASA PEMERINTAH	91
A. Pendahuluan	91
B. Permasalahan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah.....	93
C. Kebijakan Umum Pengadaan Barang dan Jasa.	96
D. Pokok-pokok Ketentuan Keppres 80 Tahun 2003.....	98
E. Latihan.....	102
F. Rangkuman.....	103
 BAB IX SISTEM PERTANGGUNGJAWABAN PENGELOLAAN PEMBANGUNAN.....	104
A. Pengertian Sistem Pertanggungjawaban Pengelolaan Pembangunan	104
B. Pertanggungjawaban Pengelolaan Pembangunan Dalam Lingkungan Pemerintah	106
C. Optimalisasi Pengawasan.....	113
D. Pertanggungjawaban Pengelolaan Pembangunan Melalui Evaluasi	114
E. Latihan.....	116
F. Rangkuman.....	117
 BAB X PERAN <i>STAKEHOLDERS</i> PEMBANGUNAN DALAM PENERAPAN TATA KELOLA	119
YANG BAIK.....	119
A. Pendahuluan	119
B. Prinsip-prinsip Tata Kelola Yang Baik.....	121
C. Tata Kelola yang Baik Pada Sektor Pelayanan Publik	123
D. Penerapan Tata Kelola yang Baik Melalui	

Kebijakan Ekonomi	125
E. Latihan.....	130
F. Rangkuman.....	130
BAB XI DESENTRALISASI DAN AKUNTABILITAS....	132
A. Pendahuluan	132
B. Mewujudkan Akuntabilitas Publik Dalam Proses Desentralisasi	134
C. Pembagian Urusan Antar Tingkat Pemerintahan	140
D. Latihan.....	144
E. Rangkuman.....	145
BAB XII PENUTUP	146
A. Simpulan	146
B. Tindak Lanjut.....	153
DAFTAR PUSTAKA.....	154
DAFTAR DOKUMEN.....	157

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Untuk menjalankan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan, diperlukan Pegawai Negeri Sipil yang profesional, termasuk dalam melaksanakan tugas-tugas pada jabatan struktural eselon II. Sebagai seorang pemimpin, pejabat struktural eselon III perlu terus menambah wawasan pengetahuan dan keahliannya, termasuk memutakhirkan (mengupdate). Melalui kedua hal ini, baru terdapat jaminan bahwa pelaksanaan tugas-tugas pada jabatan struktural eselon III tersebut, dapat berlangsung secara profesional karena didukung oleh pengetahuan dan keahlian yang mengikuti perkembangan lingkungan strategis yang terjadi.

Sejalan dengan hal tersebut di atas maka Modul Sistem Pengelolaan Pembangunan edisi 2008 disempurnakan dan sekarang ini terdiri dari sebelas bab, yang berarti ada tambahan satu bab dibanding edisi 2005. Ada dua materi baru yang disampaikan pada edisi 2008, yaitu mengenai Sistem Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dan Peran *Stakeholders* Pembangunan Dalam Penerapan Tata Kelola Yang Baik. Kedua masalah tersebut perlu disampaikan menimbang substansinya yang penting dalam upaya peningkatan kinerja pemerintah. Sementara itu bab tentang Desentralisasi Keuangan dihapuskan karena sebagian materinya digabungkan pada bab tentang Desentralisasi

dan Akuntabilitas. Selain perubahan tersebut dilakukan pula pemutakhiran informasi pada beberapa bab khususnya dengan terbitnya beberapa peraturan baru dalam periode 2005-2007.

B. Deskripsi Singkat

Secara keseluruhan modul ini terdiri atas sebelas bab. Setelah menjelaskan orientasi modul pada Bab I Pendahuluan, pada Bab II diuraikan arti Sistem Pengelolaan Pembangunan secara umum. Pada Bab III disampaikan penjelasan mengenai pengertian, landasan, dan tujuan Sistem Pengelolaan Pembangunan Nasional. Deskripsi pada bab ini bersifat normatif, yaitu prinsip-prinsip dasar yang ada pada Pancasila, UUD 1945, serta landasan operasional berupa Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 dan Agenda Presiden terpilih pada masa kampanye. Namun demikian, pengajar dan peserta diharapkan mampu mengaktualisasikan prinsip tersebut dengan perkembangan terakhir.

Pada Bab IV disampaikan masalah Visi, Misi, Prioritas, dan Strategi Pembangunan Nasional. Substansi bab ini diambil dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) Tahun 2005-2025, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2004-2009, dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP). Penjelasan ketiga dokumen perencanaan nasional tersebut diharapkan dapat menambah wawasan tentang

arah kebijakan pembangunan nasional dan pembangunan sektoral.

Selanjutnya pada Bab V dijelaskan mengenai struktur kelembagaan dalam pengelolaan pembangunan nasional. Sistem pengelolaan pembangunan yang melembaga hingga saat ini merupakan suatu tata pola siklus yang mencakup perencanaan dan penganggaran, pelaksanaan, serta pengawasan dan evaluasi terhadap kebijakan dan program pembangunan dalam jangka panjang, menengah dan operasional tahunan.

Penjelasan lebih mendalam mengenai siklus tersebut disampaikan pada Bab VI tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Pada bab ini antara lain dibahas Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 21 Tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-KL). Pada peraturan ini ditugaskan Kementerian Perencanaan menelaah kesesuaian antara RKA-KL dan RKP dalam rangka menjaga keterkaitan antara perencanaan dan penganggaran.

Reformasi keuangan negara semakin jelas arahnya dengan diterbitkannya UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Penjelasan tentang undang-undang ini disampaikan pada Bab VII tentang Sistem Pengelolaan Keuangan Negara.

Bab VIII membahas topik baru yaitu tentang Sistem Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Pada bab ini dijelaskan latar belakang

dan pokok kebijakan dari Keppres 80/2003 tentang Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Peraturan tersebut diterbitkan sebagai upaya untuk mengatasi permasalahan dalam pengadaan barang dan jasa di sektor publik dan mendorong tumbuhnya dunia usaha yang handal dan berdaya saing serta terciptanya *good governance*, baik di sektor publik maupun di sektor swasta.

Penyempurnaan pertanggungjawaban pengelolaan pembangunan juga merupakan salah satu langkah yang penting dalam reformasi anggaran, apalagi dengan telah diterbitkannya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 39 tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan. Pembahasan mengenai masalah ini diuraikan pada Bab IX. Dalam bab ini dikupas panjang-lebar mengenai sistem dan pelaksanaan pengawasan pembangunan serta evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan di Indonesia.

Pada Bab X diulas substansi baru tentang Peran Stakeholders Pembangunan Dalam Penerapan Tata Kelola Yang Baik. Tata kelola yang baik merupakan kerangka kerja pelaksanaan pembangunan yang memperhatikan sinergi kepentingan pemerintah, dunia usaha, dan masyarakat sebagai *stakeholders* pembangunan. Untuk memahami langkah yang perlu diupayakan maka sembilan prinsip penerapan tata kelola yang baik (*good governance*) diulas dalam bab ini seperti

transparansi, efisien dan efektif. Selain itu dijelaskan pula langkah kebijakan ekonomi pemerintah yang sedang dilaksanakan mendorong hal tersebut.

Bahan terakhir dalam modul ini, Bab XI, tentang Desentralisasi dan Akuntabilitas. Proses desentralisasi kewenangan dan otonomi daerah yang saat ini sedang berlangsung merupakan waktu yang tepat untuk dari awal memasukkan aspek akuntabilitas dalam penyusunan organisasi di tingkat pemerintah daerah maupun pemerintah pusat. Melalui pendalaman materi ini diharapkan peserta dapat memberikan saran penyempurnaan akuntabilitas di instansinya masing-masing.

C. Hasil Belajar

Setelah membaca modul Sistem Pengelolaan Pembangunan ini peserta mampu memahami, menjelaskan dan menerapkan landasan, struktur kelembagaan, dan proses pengelolaan pembangunan (daerah, sektor, dan nasional) serta mengoperasikannya sesuai bidang tugas instansi.

D. Indikator Hasil Belajar

Indikator-indikator hasil belajar adalah :

- a). Peserta mampu memahami dan menjelaskan landasan dan arah kebijakan pembangunan nasional;
- b). Peserta mampu memahami dan menjelaskan visi, misi, tujuan, sasaran, dan strategi pembangunan nasional;

- c). Peserta mampu memahami dan menjelaskan struktur kelembagaan dalam pengelolaan pembangunan;
- d). Peserta mampu memahami dan menjelaskan proses pengelolaan pembangunan (perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pengawasan dan pertanggungjawaban);
- e). Peserta mampu memahami dan menjelaskan posisi dan peran *stakeholders* pembangunan.

E. Materi Pokok

Materi pokok yang dibahas dalam modul Sistem Pengelolaan Pembangunan adalah :

1. Sistem Pengelolaan Pembangunan;
2. Pengertian, landasan dan tujuan sistem pengelolaan pembangunan;
3. Visi, misi, prioritas dan strategi pembangunan nasional;
4. Struktur kelembagaan dalam pengelolaan pembangunan nasional;
5. Sistem perencanaan pembangunan;
6. Sistem pengelolaan Keuangan Negara;
7. Sistem Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah.

F. Manfaat

Berbekal hasil belajar pada modul Sistem Pengelolaan Pembangunan, peserta diharapkan mampu menerapkan pengendalian pelaksanaan, serta evaluasi pasca-kebijakan dan program-program pembangunan secara jangka panjang, menengah dan operasional tahunan. Dengan demikian, peserta

akan mampu secara mandiri meningkatkan wawasan untuk menjadi pimpinan dalam pelaksanaan sistem pengelolaan pembangunan sesuai bidang tugasnya yang pada gilirannya dapat meningkatkan kinerjanya instansinya.

BAB II PEMAHAMAN SISTEM PENGELOLAAN PEMBANGUNAN

Setelah membaca Bab ini, peserta Diklat diharapkan mampu menjelaskan sistem pengelolaan pembangunan

A. Pendahuluan

Sistem Pengelolaan Pembangunan adalah suatu pendekatan untuk memahami aspek-aspek penyelenggaraan negara. Melalui pendekatan ini diharapkan dapat membantu penyelenggara negara mengetahui masalah dan peran yang dapat dilakukannya dalam mencapai tujuan pembangunan. Bagi aparatur pemerintah, sistem pengelolaan pembangunan (selanjutnya disebut SPP) sekaligus merupakan piranti lunak untuk memperbaiki kinerja pemerintahan.

SPP dapat dipahami dari pengertian ‘sistem’, ‘pengelolaan’, dan ‘pembangunan’. Berangkat dari pengertian ‘sistem’, maka SPP merupakan suatu himpunan obyek yang saling berhubungan termasuk atributnya dalam suatu lingkungan. Sebagai suatu sistem, obyek yang terhimpun dalam SPP memiliki kesatuan, hubungan fungsional, dan tujuan yang berguna¹.

Pengertian kata ‘pengelolaan’ memperjelas makna hubungan fungsional dalam SPP. Pengelolaan, yang merupakan sinonim dari kata manajemen, menunjukkan hubungan fungsi perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, dan evaluasi dari obyek SPP. Rumusan fungsi-fungsi manajemen tersebut dapat pula mencakup perencanaan (*planning*), pengaturan (*organizing*), penyusunan staf (*staffing*), pengarahan (*leading*), dan pengendalian (*controlling*)². Kata ‘pengelolaan’ juga memberi makna tahapan kegiatan suatu organisasi untuk mencapai sasaran dalam rentang waktu tertentu.

Kata terakhir ‘pembangunan’ menegaskan tujuan, kesatuan, dan obyek serta atribut dari SPP. Pembangunan mempunyai tujuan melakukan perubahan dalam masyarakat agar lebih maju, lebih makmur, lebih kuat ikatan kebangsaannya, dan lebih adil. Proses perubahan masyarakat tersebut terjadi pada berbagai aspek kehidupan masyarakat. Hal inilah yang menyebabkan obyek SPP mempunyai skala yang luas tergantung pada fokus masalah yang diamati, yang pada gilirannya, obyek fokus masalah ini akan menentukan atribut yang dikaji. Fokus masalah juga akan menentukan pola kesatuan yang terbentuk dari obyek SPP yang dibahas.

Dari penjelasan di atas, SPP dapat diartikan sebagai suatu tata pola perumusan rencana, pelaksanaan, dan pengendalian kegiatan (program dan kebijakan) untuk mencapai kehidupan

¹ Blanchard, Benyamin S., Fabrycky, Wolter J., *Systems Engineering and Analysis*, Prentice Hall, 1981

² Rue, Leslie W., Byars, Lloyd L., *Management Skills and Application – 9th edition*, Irwin Mc Graw Hill, 2000

masyarakat yang lebih maju, lebih adil, lebih makmur, dan lebih kuat ikatan kebangsaannya. Untuk mengembangkan lebih lanjut pengertian ini, berikut ulasan lebih rinci tentang ketiga kata pembentuk SPP.

B. Makna Sistem dari Sistem Pengelolaan Pembangunan

Makna sistem dalam SPP menunjukkan bahwa SPP merupakan bagian dari sistem yang lebih besar pada satu sisi dan terdiri dari beberapa sub-sistem pada sisi lain. SPP merupakan bagian dari sistem pemerintahan, yang dapat terdiri dari sistem eksekutif, sistem legislatif, dan sistem yudikatif. Pengamatan lebih lanjut menunjukkan bahwa SPP memiliki obyek yang merupakan obyek dari ketiga sistem tersebut.

Pada sisi lain, SPP juga terbentuk dari beberapa sub-sistem. Salah satu rumusan sub-sistem SPP disampaikan oleh Prof. Bintoro Tjokroamidjojo³, yaitu:

1. Sub-sistem perencanaan dan penganggaran,
2. Sub-sistem pembinaan sumber daya manusia,
3. Sub-sistem pengelolaan dana, mobilisasi dan pembiayaan,
4. Sub-sistem pengelolaan program dan proyek,
5. Sub-sistem pengendalian dan pengawasan, serta
6. Sub-sistem informasi.

Rumusan enam sub-sistem ini mencerminkan siklus kehidupan sistem (*system life-cycle*). Dalam pendekatan sistem produksi,

³ Tjokroamidjojo, Bintoro, Manajemen Pembangunan,

dikenal siklus kehidupan sistem yang terdiri atas kegiatan perencanaan, penelitian, produksi, evaluasi, serta pendukung dan pengguna.⁴

Pembentukan SPP menurut pendekatan sistem merupakan upaya untuk memenuhi kebutuhan secara efisien dan efektif. Untuk itu, pembentukan SPP setidaknya harus melalui empat tahapan, yaitu: 1) merumuskan tujuan dan sasaran, 2) menentukan bentuk organisasi pelaksanaannya, 3) merumuskan ketentuan teknis, dan 4) memantapkan disiplin pengelolaan. Sedangkan pengembangan sistem harus merupakan kombinasi yang serasi antara parameter fisik dan kinerja sistem, faktor-faktor pendukung dan operasional sistem, serta faktor-faktor ekonomi sistem, seperti anggaran.

Sebagai suatu sistem, SPP memiliki komponen struktural, komponen operasional, dan komponen arus. Komponen struktural SPP adalah organisasi dari obyek-obyeknya. Sedangkan fungsi manajemen seperti perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian merupakan komponen operasional. Informasi merupakan komponen arus yang utama dari SPP di samping uang, barang, jasa dan manusia.

Dalam klasifikasi sistem, SPP merupakan sistem buatan manusia yang konseptual, dinamis, dan terbuka. Sebagai sistem yang

⁴ Blanchard, Benyamin S., Fabrycky, Wolter J., Systems Engineering and Analysis, Prentice Hall, 1981

dinamis, SPP memiliki karakteristik probabilistik, yang berarti kinerjanya bergerak sesuai dengan perkembangan faktor-faktor yang berpengaruh. Keteraturan yang meningkat akan menghasilkan kinerja yang membaik.

Sebagai sistem yang terbuka, SPP memiliki potensi entropi positif atau entropi negatif. Jika sistem semakin teratur dan tertib, maka yang berkembang entropi positif. Sementara jika sistem semakin kacau (disorganisasi), maka yang terjadi adalah kecenderungan entropi negatif. Pengembangan sistem bertujuan menciptakan kondisi yang lebih teratur dari kondisi yang kurang teratur. Untuk dapat mencapai kondisi yang lebih teratur tersebut, perlu dikenali faktor lingkungan eksternal dan lingkungan internal yang mempengaruhi perkembangan sistem. Faktor lingkungan eksternal meliputi kekuatan ekologis, kekuatan ekonomi, kekuatan politik, kekuatan sosiokultural, serta kekuatan ilmu pengetahuan dan teknologi. Sedangkan yang termasuk lingkungan internal adalah struktur pemerintahan (eksekutif), peran lembaga legislatif dan yudikatif, peran badan usaha, peran organisasi masyarakat, dan peran masyarakat.

Sementara itu, SPP sebagai sistem konseptual mempunyai peran penting dalam operasi sistem nyata. SPP sebagai sistem buatan manusia merupakan bentuk intervensi terhadap sistem alam. Intervensi ini hendaknya menjaga keseimbangan dan keteraturan sistem alam.

Hubungan antar komponen sistem adalah penting terhadap kinerja sistem keseluruhan. Hal ini tercermin dari karakteristik dan perilaku dari komponennya mempunyai pengaruh terhadap karakteristik dan perilaku keseluruhan sistem. Selain itu, karakteristik dan perilaku dari masing-masing komponen tergantung pada karakteristik dan perilaku paling tidak satu komponen lain sistem tersebut. Karakteristik dan perilaku merupakan atribut dari suatu sistem. Atribut dari obyek/komponen pengelola pembangunan tercermin antara lain dari struktur organisasi lembaga, tugas dan wewenang lembaga, bidang kerja lembaga, serta status hukum lembaga.

C. Makna Pengelolaan dari Sistem Pengelolaan Pembangunan

Seperti telah disampaikan ada lima fungsi pokok pengelolaan yang merupakan komponen operasional dari SPP, yaitu: perencanaan, pengaturan, penyusunan staf, pengarahan, dan pengendalian. Kelima fungsi ini saling tergantung dan tak terpisahkan satu dengan yang lain. Sebagai contoh, pengendalian sulit dilaksanakan tanpa ada perencanaan. Demikian juga, pegawai yang punya kemampuan sulit bekerja dengan baik apabila lingkungan kerjanya buruk dalam perencanaan dan pengaturan. Penjelasan masing-masing fungsi sebagai berikut⁵ :

⁵ Rue, Leslie W., Byars, Lloyd L., *Management Skills and Application* – 9th edition, Irwin Mc Graw Hill, 2000

1. Perencanaan (*planning*): merumuskan sasaran yang akan datang dan langkah-langkah untuk mencapainya;
2. Pengaturan (*organizing*): mengelompokkan kegiatan, penugasan, dan kewenangan yang diperlukan untuk pelaksanaan kegiatan;
3. Penyusunan staf (*staffing*): menentukan kebutuhan sumber daya manusia, rekrutmen, seleksi, pelatihan dan pengembangan sumber daya manusia;
4. Pengarahan (*leading*): mengarahkan dan menempatkan sumber daya manusia menuju pencapaian sasaran;
5. Pengendalian (*controlling*): mengukur kinerja terhadap sasaran, menentukan penyebab penyimpangan, dan melakukan tindakan koreksi apabila diperlukan.

Selain ditinjau dari fungsinya, pengelolaan juga memiliki aspek peran. Peran pengelolaan dapat dibagi ke dalam tiga kelompok, yaitu: peran hubungan antar manusia, peran penyampaian informasi, dan peran pengambilan keputusan. Peran ini terkait dengan posisi pengelola (manajer). Sebagai contoh, peran hubungan antar manusia dilaksanakan oleh manajer yang bertugas mewakili atau memimpin organisasi.

Makna pengelolaan yang lain terkait dengan kemampuan yang diperlukan. Ada tiga kategori kemampuan diperlukan untuk menghasilkan kinerja yang baik, yaitu: kemampuan penyusunan konsep, kemampuan hubungan antar-manusia, dan kemampuan teknis. Kemampuan penyusunan konsep mencakup pemahaman terhadap hubungan antar bagian dalam lingkungan pekerjaan

dan keseluruhan lingkungan pekerjaan. Kegiatan pengambilan keputusan, perencanaan, dan pengaturan memerlukan kemampuan ini sedangkan kemampuan hubungan manusia mencakup pengertian terhadap orang lain dan dapat bekerja sama. Sementara itu, kemampuan teknis adalah kecakapan melaksanakan mekanisme tugas tertentu. Ketiga kemampuan ini saling berhubungan. Semakin tinggi posisi manajerial seseorang maka kemampuan penyusunan konsep diharapkan meningkat. Pada akhirnya pimpinan yang ingin berhasil harus i) memahami pekerjaan, ii) memahami pengaturan kegiatan, dan iii) menguasai kecakapan yang diperlukan.

Jajaran pimpinan pemerintah yang mempunyai kemampuan pengelolaan merupakan prasyarat bagi keberhasilan upaya membangun citra “pemerintah bukan merupakan bagian dari problema negara”⁶. Langkah-langkah yang inovatif dan cekatan dengan tetap berhati-hati perlu dikembangkan agar dapat menjawab berbagai permasalahan masyarakat. Lingkungan kerja aparatur pemerintah yang mendorong perkembangan inovasi dan akuntabilitas menjadi prakondisi bagi tumbuhnya kemampuan tersebut.

Akuntabilitas birokrasi dapat terbangun apabila setiap pimpinan pemerintahan mengutamakan etika dalam bekerja, seperti integritas dan kejujuran serta semangat bekerjasama⁷. Kerjasama

⁶ Levin, A. Martin dan Sanger, Mary Byrna, Making Government Work, Jossey-Bass Inc., 1994

⁷ Lewis, P. James, Working Together, Mc Graw Hill, 1999.

antar jajaran pemerintah merupakan kunci keberhasilan organisasi birokrasi.

D. Makna Pembangunan dari Sistem Pengelolaan Pembangunan

Pembangunan harus dipandang sebagai proses perubahan yang bersifat multidimensional. Pembangunan mencakup perubahan struktur sosial, tingkah laku, dan kelembagaan nasional di samping percepatan pertumbuhan ekonomi, pengurangan ketimpangan, dan penanggulangan kemiskinan. Inti pembangunan adalah perubahan keseluruhan sistem sosial untuk memenuhi kebutuhan dasar dan keinginan masyarakat agar tercapai situasi dan kondisi kehidupan yang lebih baik secara material maupun spiritual.

Ada tiga tolok ukur nilai yang dimaksud dengan keberhasilan pembangunan bagi suatu masyarakat⁸. **Pertama**, keberlanjutan dalam memenuhi kebutuhan pokok seperti pangan, papan, kesehatan, serta perlindungan. Fungsi kegiatan ekonomi masyarakat adalah memenuhi kebutuhan pokok ini. Pembangunan ekonomi merupakan *kondisi yang diperlukan* untuk meningkatkan kualitas kehidupan. Tanpa kemajuan ekonomi yang berlanjut pada tingkat individu maupun masyarakat, sulit bagi seseorang menunjukkan potensi optimalnya. Tolok ukur ini mempunyai sasaran meningkatkan

ketersediaan dan memperluas distribusi penyediaan kebutuhan dasar, yaitu: pangan, papan, kesehatan, dan perlindungan.

Komponen **Kedua** dari kondisi kehidupan yang lebih baik adalah adanya penghargaan terhadap kebanggaan seseorang. Masing-masing kelompok masyarakat mempunyai cara yang berbeda untuk menunjukkan penghargaan ini. Namun dengan berkembangnya nilai-nilai modernisasi yang berasal dari negara maju, penghargaan yang bersifat material terkait dengan kemajuan ekonomi dan teknologi menjadi bentuk kebanggaan yang universal. Sasaran dari tolok ukur ini adalah naiknya tingkat kehidupan, termasuk pendapatan yang lebih besar, lapangan kerja yang luas, pendidikan yang lebih baik, serta lebih diperhatikannya nilai-nilai kebudayaan dan kemanusiaan. Kesemuanya ini tidak hanya pencapaian material semata tetapi juga bangkitnya kebanggaan perorangan dan masyarakat.

Nilai **Ketiga** dari makna pembangunan yang bersifat universal adalah kebebasan dari penjajahan atau memiliki kemampuan untuk memilih. Konsep kebebasan di sini adalah lepas dari penjajahan oleh alam, kebodohan, kesengsaraan, kelembagaan, dan dogma. Kebebasan juga bermakna masyarakat memiliki rentang pilihan yang lebih luas untuk mencapai tujuannya. Untuk mencapai kebebasan tersebut, diperlukan tingkat kesejahteraan yang membaik, seperti yang disampaikan oleh W. Arthur Lewis: *"the advantage of economic growth is not wealth increases happiness, but that it increases the range of human*

⁸ Todaro, Michael P., *Economic Development*, Seventh Edition, Addison Wesley, 2000, halaman 16

choice".⁹ Sasaran tolok ukur nilai ini adalah memperluas pilihan ekonomi dan sosial perorangan dan masyarakat dengan membebaskannya dari penjajahan dan ketergantungan dari bangsa lain serta kebodohan dan kesengsaraan.

E. Latihan

1. Sebutkan tahapan minimal yang diperlukan dalam membentuk Sistem Pengelolaan Pembangunan?
2. Jelaskan tiga tolok ukur nilai keberhasilan pembangunan yang dianut secara universal!
3. Apa yang dimaksud dengan kebebasan dari penjajahan alam, kebodohan, dan kesengsaraan sebagai salah satu tolok ukur keberhasilan pembangunan?
4. Jelaskan enam fungsi pengelolaan!
5. Apa yang dimaksud dengan pernyataan "*the advantage of economic growth is not wealth increases happiness, but that it increases the range of human choice*"?

F. Rangkuman

Sistem Pengelolaan Pembangunan (SPP) merupakan suatu tata pola perumusan rencana, pelaksanaan, dan pengendalian kegiatan (program dan kebijakan) untuk mencapai kehidupan masyarakat yang lebih maju, lebih adil, lebih makmur, dan lebih kuat ikatan kebangsaannya. Pembentukan SPP merupakan bagian dari upaya mencapai sasaran pembangunan yang bersifat

universal, yaitu: i) meningkatkan ketersediaan dan perluasan barang-barang yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan dasar, seperti pangan, papan, kesehatan, dan perlindungan; ii) menaikkan tingkat kehidupan masyarakat, termasuk peningkatan pendapatan, penciptaan lapangan kerja yang luas, dan pendidikan yang lebih baik; iii) memperlebar rentang pilihan ekonomi dan sosial perorangan dan masyarakat dengan membebaskannya dari ketergantungan terhadap bangsa lain, serta dari kebodohan dan kesengsaraan.

⁹ Lewis, W. Arthur, *The Theory of Economic Growth*, London: Allen & Unwin, 1963 dikutip dari Todaro (2000) halaman 15

BAB III

PENGERTIAN, LANDASAN DAN TUJUAN SISTEM PENGELOLAAN PEMBANGUNAN NASIONAL

Setelah membaca Bab ini, peserta Diklat diharapkan mampu memahami dan menjelaskan pengertian landasan dan tujuan sistem pengelolaan pembangunan nasional

A. Pengertian Sistem Pengelolaan Pembangunan Nasional

Sistem pengelolaan pembangunan adalah suatu tata pola perumusan, pelaksanaan, pengendalian pelaksanaan, evaluasi pasca-kebijakan dan program-program pembangunan secara jangka panjang, menengah dan operasional tahunan (Tjokroamidjojo, 1996). Definisi ini menunjukkan bahwa rangkaian kegiatan pembangunan mempunyai tiga dimensi waktu, yaitu: tahunan, jangka menengah dan jangka panjang. Kesenambungan kegiatan pembangunan diperlukan guna mencapai tujuan pembangunan, yakni menciptakan masyarakat yang adil dan makmur.

Untuk itu, penyusunan sistem pengelolaan pembangunan mempertimbangkan:

- a **Masalah dasar pembangunan nasional** Indonesia, seperti penduduk miskin, pengangguran, pembangunan daerah, penegakan hukum, dan penjagaan kesatuan nasional.

- b **Masalah-masalah yang timbul dalam pelaksanaan pembangunan itu sendiri**, seperti perlunya pengalihan ketergantungan sumber dana pembangunan dari pinjaman luar negeri kepada sumber dana dalam negeri, serta pengembangan ekspor non-migas dan pariwisata.

B. Landasan Sistem Pengelolaan Pembangunan Nasional

Setiap negara, baik besar maupun kecil, pasti mempunyai sistem pengelolaan pembangunannya sendiri yang disesuaikan dengan situasi dan kondisi dari masing-masing negara. Sistem Pengelolaan Pembangunan Nasional di Indonesia dijabarkan dari nilai-nilai Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dan merupakan piranti dalam rangka pencapaian cita-cita dan tujuan nasional. Oleh karena itu, landasan bagi penyelenggaraan pembangunan adalah Pancasila sebagai landasan idiil, Undang-Undang Dasar 1945 sebagai landasan konstitusional, serta Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 17/2007 dan Agenda Presiden terpilih sebagai landasan operasional.

1. Landasan Idiil : Pancasila

Landasan idiil bagi penyelenggaraan pembangunan adalah identik dengan landasan idiil Negara Kesatuan Republik Indonesia, yaitu Pancasila sebagaimana dirumuskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea IV, yaitu:

- a. Ketuhanan Yang Maha Esa;
- b. Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab;
- c. Persatuan Indonesia;
- d. Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan;
- e. Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pancasila sebagai Dasar Negara Republik Indonesia merupakan sumber dari segala sumber hukum¹⁰ yang berlaku di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh karena itu, Pancasila merupakan dasar negara yang mampu mempersatukan seluruh rakyat Indonesia. Dengan demikian, sistem pengelolaan pembangunan yang dikembangkan di Indonesia harus merupakan penjabaran dan pengamalan kelima sila dari Pancasila secara bulat dan utuh, serta diselenggarakan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945.

2. Landasan Konstitusional: Undang-Undang Dasar 1945

Landasan konstitusional bagi penyelenggaraan administrasi negara adalah Undang-Undang Dasar 1945 yang merupakan perwujudan dari tujuan Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, yang terdiri atas *Pembukaan*, *Batang Tubuh*, dan *Penjelasan*.

¹⁰ Sumber dari segala sumber hukum adalah pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita moral yang meliputi suasana kejiwaan dan watak bangsa negara yang bersangkutan (Bintoro Tjokroamidjojo, 1996).

Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, selain merupakan penguatan jiwa Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, yakni Pancasila, juga mengandung cita-cita luhur dari Proklamasi Kemerdekaan itu sendiri.

Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 juga merupakan sumber motivasi, aspirasi perjuangan dan tekad bangsa Indonesia; sumber cita-cita hukum dan cita-cita moral yang ingin ditegaskan oleh bangsa Indonesia; serta sekaligus merupakan dasar dan sumber hukum dari Batang Tubuhnya. Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945 yang terdiri atas 16 Bab, 37 Pasal, 4 Pasal Aturan Peralihan dan 2 Ayat Aturan Tambahan yang antara lain menetapkan bentuk dan kedaulatan, kekuasaan pemerintah negara, kedudukan dan fungsi Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara, serta pemerintahan daerah merupakan dasar bagi penyelenggaraan dan pengembangan Sistem Pengelolaan Pembangunan.

Susunan Batang Tubuh UUD 1945 tersebut mengalami perubahan dengan diadakannya empat kali amandemen, yang masing-masing diputuskan dalam Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) selama periode 1999 hingga 2002. Keempat amandemen tersebut dilakukan oleh MPR setelah mempelajari, menelaah, dan mempertimbangkan dengan seksama dan sungguh-sungguh hal-hal yang bersifat mendasar yang dihadapi oleh rakyat, bangsa, dan negara.

Pada amandemen yang pertama, perubahan menyangkut beberapa pasal dalam bab Kekuasaan Pemerintahan Negara, Kementerian Negara, dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Perubahan penting dalam bab Kekuasaan Pemerintahan Negara adalah ikut sertanya lembaga-lembaga tinggi lain dalam memutuskan beberapa hal yang semula menjadi kewenangan Presiden. Dalam pengangkatan duta besar, Presiden harus memperhatikan pertimbangan DPR. Selanjutnya dalam pemberian grasi dan rehabilitasi, Presiden memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung (MA). Sementara dalam pemberian amnesti dan abolisi, Presiden memperhatikan pertimbangan DPR. Selain bekerjasama dengan lembaga tinggi lain, Presiden juga harus mematuhi undang-undang tentang pemberian gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan.

Selanjutnya yang terkait dengan Kementerian Negara, perubahan yang terjadi tampaknya untuk mengakomodasi kementerian yang bukan merupakan departemen. Pada rumusan semula, pengertian menteri adalah memimpin departemen.

Perubahan pada bab DPR terjadi pada pasal yang mengatur pengajuan rancangan undang-undang. Hal yang penting dari perubahan tersebut adalah penegasan DPR sebagai pemegang kekuasaan pembentuk undang-undang.

Pada amandemen yang kedua, perubahan terjadi pada bab *Pemerintahan Daerah*, *tambahan bab baru tentang Wilayah Negara*, *bab Warga Negara dan Penduduk*, *tambahan bab baru tentang Hak Asasi Manusia*, dan *bab Pertahanan dan Keamanan Negara* (semula bab Pertahanan Negara). Bab Pemerintahan Daerah (Pemda) mengalami perubahan yang sangat besar dari 1 pasal (dengan 1 ayat) menjadi 3 pasal (dengan 11 ayat). Beberapa masalah penting yang diatur kembali menyangkut:

1. kewenangan pemda provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan;
2. adanya DPRD Provinsi. I dan DPRD Kabupaten/Kota yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum;
3. pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota secara demokratis;
4. hak Pemda menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan lain;
5. hubungan antar-tingkat pemerintahan diatur dengan Undang-Undang;
6. hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam masalah keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya diatur oleh undang-undang;
7. pengakuan adanya daerah khusus dan daerah istimewa yang diatur dalam undang-undang;

8. pengakuan adanya kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya yang diatur dalam undang-undang.

Pada bab Dewan Perwakilan Rakyat perubahan yang penting adalah ditegaskannya tiga fungsi DPR, yaitu: fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Selain itu, juga ditetapkan beberapa hak DPR, yaitu: hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Setiap anggota DPR juga ditetapkan mempunyai hak mengajukan pertanyaan, hak menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas.

Penetapan wilayah negara merupakan bab baru dalam Amandemen kedua UUD 1945. Pada bab ini dirumuskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang.

Bab baru yang lain adalah mengenai Hak Asasi Manusia. Bab ini terdiri dari 10 pasal yang menetapkan berbagai hak setiap orang. Misalnya dicantumkan hak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan. Selain itu, juga hak atas jaminan sosial dan hak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.

Dalam bab Pertahanan dan Keamanan Negara diatur mengenai sistem pertahanan keamanan yang baru dengan

adanya pemisahan Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Kepolisian Negara Republik Indonesia. TNI mempunyai tugas mempertahankan, melindungi, serta memelihara keutuhan dan kedaulatan negara. Sementara Kepolisian bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, dan menegakkan hukum.

Perubahan yang lain menyangkut penetapan lambang negara dan lagu kebangsaan. Lambang negara ditetapkan Garuda Pancasila dengan semboyan Bhinneka Tunggal Ika dan lagu kebangsaan adalah Indonesia Raya.

Pada amandemen yang ketiga terjadi perubahan yang penting mengenai kedudukan MPR. Jika pada rumusan yang lama MPR melakukan sepenuhnya kedaulatan rakyat maka dalam rumusan baru ditetapkan kedaulatan rakyat dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar 1945. Selain itu, ditegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Tugas MPR ke depan akan lebih terfokus pada perubahan dan penetapan Undang-Undang Dasar. MPR tidak lagi menetapkan garis-garis besar haluan negara.

Kelembagaan Presiden dan Wakil Presiden juga diatur kembali dengan diberlakukannya pemilihan langsung oleh rakyat. Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden menjadi pemenang dalam pemilihan umum apabila mendapatkan suara lebih dari 50 persen dari jumlah suara dengan sedikitnya duapuluh persen suara di setiap provinsi yang

tersebar lebih dari setengah jumlah provinsi. Selanjutnya, pemberhentian Presiden atau Wakil Presiden dapat diajukan Dewan Perwakilan Rakyat kepada MPR setelah Mahkamah Konstitusi (MK) memeriksa, mengadili, dan memutuskan tentang alasan pemberhentiannya.

Kesejajaran kedudukan DPR dan Presiden dipastikan dalam Amandemen ketiga dengan rumusan Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR. Begitu pula, Presiden juga tidak mudah lagi melakukan pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara karena akan diatur dalam undang-undang.

Pasal mengenai pembentukan dan mekanisme lembaga Dewan Perwakilan Daerah (DPD) diatur dalam bab Pemerintahan Daerah. Jumlah anggota DPD ditetapkan tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR. DPD dapat mengajukan RUU, membahas RUU, dan mengawasi pelaksanaan UU yang terkait dengan masalah otonomi daerah, hubungan keuangan pusat dan daerah, pembentukan dan penggabungan daerah, serta pengelolaan sumber daya alam.

Dalam bab baru mengenai Pemilihan Umum disampaikan mekanisme pemilihan anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Peserta pemilihan anggota DPR dan DPRD adalah

partai politik. Sementara itu, peserta pemilihan anggota DPD adalah perseorangan.

Perubahan yang lain adalah mengenai mekanisme penyusunan APBN. RAPBN yang diajukan oleh Presiden akan dibahas bersama dengan DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPR. Selain itu juga diatur bahwa pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang.

Kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dipertegas dalam amandemen ketiga. BPK merupakan lembaga yang memeriksa pengelolaan dan tanggung-jawab tentang keuangan negara. Selain itu, BPK bebas dan mandiri dalam melaksanakan tugasnya serta memiliki perwakilan di setiap propinsi.

Bab Kekuasaan Kehakiman mengalami perubahan yang mendasar dengan adanya lembaga MK dan Komisi Yudisial (KY) selain Mahkamah Agung (MA). Dalam bab ini dirumuskan tugas MK adalah menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Sementara itu, tugas KY adalah mengusulkan pengangkatan hakim agung, menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim.

Pada amandemen yang keempat, sebagaimana dikukuhkan dalam Sidang Tahunan MPR-RI tahun 2002, ditetapkan adanya beberapa perubahan dari yang bersifat penggantian nomor hingga penambahan pasal baru. Beberapa pasal baru antara lain mengenai keanggotaan MPR yang akan terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD, di samping juga mengenai mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat.

Terdapat tambahan pasal baru yang mengubah struktur lembaga tinggi negara, seperti penghapusan Dewan Pertimbangan Agung (DPA) dan pembentukan dewan pertimbangan baru di masa mendatang. Perubahan peran dan fungsi Bank Indonesia (BI) juga dikukuhkan dan demikian pula dengan pembentukan badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, seperti MK dan KY.

Perubahan lain juga menyangkut masalah pendidikan dan kebudayaan. Dalam rumusan yang baru ditekankan mengenai kewajiban pemerintah membiayai pendidikan dasar bagi masyarakat dan menyusun sistem pendidikan nasional. Untuk melaksanakan sistem pendidikan tersebut perlu adanya prioritas bagi anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 persen dari APBN dan APBD .

Rumusan tentang perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial juga mengalami penambahan. Penyelenggaraan

perekonomian nasional atas dasar demokrasi ekonomi merupakan ayat baru dalam pasal 33 di samping tambahan ayat baru berikutnya mengenai perlunya undang-undang yang mengatur perekonomian.

Penambahan ayat juga terjadi pada pasal 34, dari semula 1 ayat menjadi 4 ayat. Tambahan ayat tersebut antara lain mengatur tentang perlunya pengembangan sistem jaminan sosial bagi masyarakat yang lemah dan tidak mampu. Pada ayat yang lain disebutkan, Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.

Mekanisme perubahan lebih lanjut UUD 1945 menjadi lebih jelas dengan adanya beberapa ayat baru dalam pasal 37. Misalnya, usulan perubahan UUD 1945 yang harus diajukan oleh sepertiga anggota MPR. Ayat yang baru juga menegaskan bahwa bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat diubah.

3. Landasan Operasional: RPJPN 2005-2025 dan Agenda Presiden Terpilih

Dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang telah diamandemen, khususnya pasal 3, disebutkan bahwa MPR hanya berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. Pada rumusan terdahulu, MPR menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara. Perubahan rumusan wewenang MPR ini

mengindikasikan dihapuskannya dokumen Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Hal ini terkait dengan perubahan sistem pemilihan umum, yaitu dengan dipilihnya secara langsung Presiden dan Wakil Presiden oleh rakyat, bukan oleh MPR. Dengan demikian, bentuk landasan operasional adalah RPJPN 2005-2025 dan agenda Presiden terpilih.

Dalam sistem pemilihan umum langsung oleh rakyat, Presiden berkampanye dengan mengajukan platform program yang merupakan agenda yang akan dikerjakan apabila terpilih nanti. Meskipun demikian, platform Presiden terpilih tetap harus berkesinambungan dengan perencanaan jangka menengah dan tahunan Presiden sebelumnya. Untuk menjaga kesinambungan perencanaan pembangunan selanjutnya ditetapkanlah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang RPJPN 2005-2025. RPJPN 2005-2025 tersebut mencantumkan tahapan dan skala prioritas lima tahunan yang akan menjadi agenda dalam rencana pembangunan jangka menengah. Tahapan dan skala prioritas yang ditetapkan mencerminkan urgensi permasalahan yang hendak diselesaikan, tanpa mengabaikan permasalahan lainnya. Oleh karena itu, titik berat skala prioritas dalam setiap tahapan lima tahunan berbeda-beda meskipun kesemuanya harus berkesinambungan. Tahapan periode lima tahunan tersebut meliputi RPJM I (2005-2009), RPJM II (2010-2014), RPJM III (2015-2019), RPJM IV (2020-2024).

Selanjutnya, platform yang dikampanyekan tersebut dan telah dilandasi oleh skala prioritas yang tercantum dalam RPJPN 2005-2025 perlu dirinci menjadi rencana lima tahunan maupun rencana tahunan. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004-2009 adalah dokumen perencanaan nasional lima tahunan, yang dijabarkan dari agenda Presiden Susilo Bambang Yudhoyono di masa-masa kampanye Pemilihan Langsung Presiden 2004 yang lalu (pada saat itu, UU Nomor 17 Tahun 2007 tentang RPJPN 2005-2025 belum dibuat). Format legal dari dokumen ini berbentuk Peraturan Presiden karena sifatnya yang regulatif di sektor pemerintah.

C. Tujuan Sistem Pengelolaan Pembangunan Nasional

Dari uraian pengertian dan landasan sistem pengelolaan pembangunan di atas dapatlah kita melakukan sintesis bahwa tujuan sistem pengelolaan pembangunan nasional adalah mewujudkan penyelenggaraan negara yang berencana, bertahap, dan berkesinambungan untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Pengalaman membangun pada masa yang lalu dan timbulnya krisis yang berkepanjangan tampaknya memberikan hikmah bagi penyelenggaraan negara bahwa di samping keberhasilan mencapai tujuan pembangunan, proses dan cara mewujudkan tujuan pembangunan tersebut tidak kalah pentingnya. Secara normatif, untuk membangun bangsa dan negara yang kuat, sehat, dan berkeadilan, pembangunan nasional harus dilaksanakan berlandaskan aturan main yang jelas, etis, moral yang baik, dan nilai-nilai yang menjunjung tinggi hak asasi manusia serta persamaan derajat, hak, dan kewajiban warga negara, termasuk persamaan gender. Untuk itu, dalam pembahasan tujuan sistem pengelolaan pembangunan nasional ini, diulas mengenai pentingnya peran penyelenggara negara dalam mewujudkan cita-cita perjuangan bangsa.

Tuntutan masyarakat mengenai pentingnya reformasi di kalangan penyelenggara negara agar mampu menjalankan tugas dan fungsinya secara efektif, efisien, serta bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme telah diamanatkan dalam TAP MPR Nomor IX/MPR/1998 dan ditindaklanjuti dengan penerbitan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN. Dalam TAP dan Undang-Undang tersebut antara lain ditegaskan bahwa penyelenggara negara, baik yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif, bersama masyarakat berkewajiban menegakkan Asas Umum Penyelenggaraan Negara Yang Baik. Asas umum tersebut meliputi:

1. Asas Kepastian Hukum: asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara;
2. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara: asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara;
3. Asas Kepentingan Umum: asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif;
4. Asas Keterbukaan: asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara;
5. Asas Proporsionalitas: asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara;
6. Asas Profesionalitas: asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
7. Asas Akuntabilitas: asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sementara itu, dengan makin ketatnya persaingan global, tuntutan tata pemerintahan yang baik (*good public governance*) dalam seluruh kegiatan pemerintah dan pembangunan tidak dapat dielakkan lagi. Namun demikian, penerapan tata pemerintahan yang baik tidak semata-mata disebabkan oleh proses globalisasi tetapi juga untuk mewujudkan birokrasi yang bebas dari KKN. Tata kelola yang baik (*good governance*) meliputi tata pemerintahan yang baik (*good public governance*) dan tata perusahaan yang baik (*good corporate governance*). Uraian lebih jauh mengenai masalah ini disampaikan pada bab XII tentang Proses dan Peran *Stakeholders* Dalam Pembangunan.

D. Latihan

1. Sebutkan tiga landasan penyelenggaraan sistem pengelolaan pembangunan nasional?
2. Apakah yang dimaksud dengan perlunya disiplin dalam sistem pengelolaan pembangunan nasional?
3. Apakah yang akan dihasilkan apabila sistem pengelolaan pembangunan nasional sudah berlangsung dengan semestinya?
4. Diskusikan beberapa faktor penghambat pelaksanaan sistem pengelolaan pembangunan sehingga kegiatan pembangunan yang efisien dan efektif belum tercapai.

E. Rangkuman

Sistem pengelolaan pembangunan nasional mempunyai landasan idiil Pancasila, landasan konstitusional Pancasila, serta landasan operasional RPJPN 2005-2025 dan Agenda Presiden terpilih. Sementara itu, tujuan adanya sistem pengelolaan pembangunan adalah mewujudkan tujuan pembangunan nasional sebagaimana digariskan dalam UUD 1945 secara berencana, bertahap, dan berkesinambungan. Struktur kelembagaan sistem ini mengacu pada ketentuan sistem administrasi pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana ditetapkan dalam UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya. Pelaksanaan sistem pengelolaan pembangunan nasional sangat tergantung kepada semangat para Penyelenggara dan pemimpin pemerintahan. Tujuan sistem pengelolaan pembangunan nasional dapat dicapai apabila Penyelenggara negara bersama masyarakat dapat menegakkan asas penyelenggaraan negara yang baik, yaitu asas yang menjunjung tinggi norma kesusilaan, kepatutan, dan norma hukum. Di samping itu, penerapan tata pemerintahan yang baik secara paripurna akan menghasilkan pelaksanaan birokrasi yang optimal.

BAB IV

VISI, MISI, PRIORITAS, DAN STRATEGI PEMBANGUNAN NASIONAL

Setelah membaca Bab ini, peserta Diklat diharapkan mampu memahami dan menjelaskan visi, misi, prioritas dan strategi pembangunan nasional

Perubahan-perubahan dinamis yang terjadi baik di dalam negeri maupun di lingkungan regional-internasional menuntut pemerintah untuk dengan cepat mengantisipasinya secara terarah agar perubahan-perubahan tersebut menjadi peluang yang dapat memberikan manfaat kepada bangsa dan negara. Untuk itu, hal pertama yang harus dilakukan pemerintah adalah perlunya penetapan visi jangka panjang dan visi jangka menengah, yang pada gilirannya dijabarkan lebih lanjut ke dalam misi-misi jangka panjang dan jangka menengah. Perubahan-perubahan tersebut telah diantisipasi dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.

Visi, misi, dan strategi pembangunan nasional merupakan hasil penjabaran dari Agenda Lima Tahun Presiden terpilih yang juga merupakan platform Presiden terpilih di masa-masa kampanye pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung. Penjabaran

dari Agenda Lima Tahun Presiden terpilih tersebut didokumentasikan dalam Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009. Ke depan, dengan telah disahkannya UU Nomor 17 Tahun 2007 tentang RPJPN tahun 2005-2025, Presiden terpilih harus menjadikan skala prioritas sesuai dengan tahapan RPJM-nya yang tercantum dalam RPJPN 2005-2025 tersebut sebagai agenda utamanya dalam penyusunan rencana pembangunan jangka menengah, tanpa mengabaikan prioritas yang lain. Dengan demikian, kesinambungan program dan kegiatan pembangunan dapat terjaga walaupun terjadi pergantian Presiden.

A. Visi dan Misi Pembangunan Nasional Tahun 2005 – 2025

Berdasarkan kondisi bangsa Indonesia saat ini, tantangan yang dihadapi dalam 20 tahun mendatang, modal dasar yang dimiliki, dan amanat pembangunan yang tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Visi pembangunan nasional tahun 2005-2025 adalah:

“Indonesia Yang Mandiri, Maju, Adil, Dan Makmur”

Visi pembangunan nasional tahun 2005–2025 itu mengarah pada pencapaian tujuan nasional sebagaimana tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Visi pembangunan nasional dimaksud harus dapat diukur untuk dapat mengetahui tingkat kemandirian, kemajuan, keadilan dan kemakmuran yang ingin dicapai.

Kemandirian suatu bangsa tercermin, antara lain, pada ketersediaan sumberdaya manusia yang berkualitas dan mampu memenuhi tuntutan kebutuhan dan kemajuan pembangunannya; kemandirian aparatur pemerintah dan aparatur penegak hukum dalam menjalankan tugasnya; ketergantungan kepada pembiayaan pembangunan yang bersumber dari dalam negeri yang makin kukuh sehingga ketergantungan kepada sumber dari luar negeri menjadi kecil; kemampuan memenuhi sendiri kebutuhan pokok.

Tingkat kemajuan suatu bangsa dinilai berdasarkan berbagai ukuran. Ditinjau dari indikator sosial, tingkat kemajuan suatu negara diukur dari kualitas sumber daya manusianya. Suatu bangsa dikatakan makin maju apabila sumber daya manusianya memiliki kepribadian bangsa, berakhlak mulia, dan berkualitas pendidikan yang tinggi. Tingginya kualitas pendidikan penduduknya ditandai oleh makin menurunnya tingkat pendidikan terendah serta meningkatnya partisipasi pendidikan, jumlah tenaga ahli, dan profesional yang dihasilkan oleh sistem pendidikan. Ditinjau dari indikator kependudukan, ada kaitan yang erat antara kemajuan suatu bangsa dengan laju pertumbuhan penduduk, termasuk derajat kesehatan. Bangsa yang sudah maju ditandai dengan laju pertumbuhan penduduk yang lebih rendah; angka harapan hidup yang lebih tinggi; dan kualitas pelayanan sosial yang lebih baik. Secara keseluruhan kualitas sumber daya manusia yang makin baik akan tercermin dalam produktivitas yang makin tinggi.

Ditinjau dari tingkat perkembangan ekonomi, kemajuan suatu bangsa diukur dari tingkat kemakmurannya yang tercermin pada tingkat pendapatan dan pembagiannya. Tingginya pendapatan rata-rata dan ratanya pembagian ekonomi suatu bangsa menjadikan bangsa tersebut lebih makmur dan lebih maju. Negara yang maju pada umumnya adalah negara yang sektor industri dan sektor jasanya telah berkembang. Peran sektor industri manufaktur sebagai penggerak utama laju pertumbuhan makin meningkat, baik dalam segi penghasilan, sumbangan dalam penciptaan pendapatan nasional maupun dalam penyerapan tenaga kerja. Selain itu, dalam proses produksi berkembang keterpaduan antarsektor, terutama sektor industri, sektor pertanian, dan sektor-sektor jasa; serta pemanfaatan sumber alam yang bukan hanya ada pada pemanfaatan ruang daratan, tetapi juga ditransformasikan kepada pemanfaatan ruang kelautan secara rasional, efisien, dan berwawasan lingkungan, mengingat Indonesia sebagai negara kepulauan yang berciri nusantara, lembaga dan pranata ekonomi telah tersusun, tertata, dan berfungsi dengan baik, sehingga mendukung perekonomian yang efisien dengan produktivitas yang tinggi. Negara yang maju umumnya adalah negara yang perekonomiannya stabil. Gejolak yang berasal dari dalam maupun luar negeri dapat diredam oleh ketahanan ekonominya.

Selain memiliki berbagai indikator sosial ekonomi yang lebih baik, bangsa yang maju juga telah memiliki sistem dan kelembagaan politik, termasuk hukum yang mantap. Lembaga

politik dan kemasyarakatan telah berfungsi berdasarkan aturan dasar, yaitu konstitusi yang ditetapkan oleh rakyatnya. Bangsa yang maju juga ditandai oleh adanya peran serta rakyat secara nyata dan efektif dalam segala aspek kehidupan, baik ekonomi, sosial, politik, maupun pertahanan dan keamanan. Dalam aspek politik, sejarah menunjukkan adanya keterkaitan erat antara kemajuan suatu bangsa dan sistem politik yang dianutnya. Bangsa yang maju pada umumnya menganut sistem demokrasi, yang sesuai dengan budaya dan latar belakang sejarahnya. Bangsa yang maju adalah bangsa yang hak-hak warganya, keamanannya, dan ketenteramannya terjamin dalam kehidupannya. Di samping itu, bangsa yang maju juga harus didukung dengan infrastruktur yang maju.

Keadilan dan kemakmuran harus tercermin pada semua aspek kehidupan. Semua rakyat mempunyai kesempatan yang sama dalam meningkatkan taraf kehidupan, memperoleh lapangan pekerjaan, mendapatkan pelayanan sosial, pendidikan dan kesehatan, mengemukakan pendapat, melaksanakan hak politik, mengamankan dan mempertahankan negara, serta mendapatkan perlindungan dan kesamaan di depan hukum. Dengan demikian, bangsa adil berarti tidak ada diskriminasi dalam bentuk apapun, baik antar individu, gender, maupun wilayah. bangsa yang makmur adalah bangsa yang sudah terpenuhi seluruh kebutuhan hidupnya, sehingga dapat memberikan makna dan arti penting bagi bangsa-bangsa lain di dunia.

Untuk mewujudkan visi pembangunan nasional tersebut, ditempuh melalui 8 (delapan) misi pembangunan nasional sebagaimana berikut ini.

1. Mewujudkan masyarakat berakhlak mulia, bermoral, beretika, berbudaya, dan beradab berdasarkan falsafah Pancasila;
2. Mewujudkan bangsa yang berdaya-saing;
3. Mewujudkan masyarakat demokratis berlandaskan hukum;
4. Mewujudkan Indonesia aman, damai, dan bersatu;
5. Mewujudkan pemerataan pembangunan dan berkeadilan;
6. Mewujudkan Indonesia asri dan lestari;
7. Mewujudkan Indonesia menjadi negara kepulauan yang mandiri, maju, kuat, dan berbasiskan kepentingan nasional; serta
8. Mewujudkan Indonesia berperan penting dalam pergaulan dunia internasional.

B. Visi Pembangunan Nasional Jangka Menengah

Berdasarkan permasalahan, tantangan, serta keterbatasan yang dihadapi bangsa dan negara Indonesia, ditetapkan **Visi Pembangunan Nasional Tahun 2004–2009**, Yaitu:

1. Terwujudnya kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara yang aman, bersatu, rukun dan damai;
2. Terwujudnya masyarakat, bangsa, dan negara yang menjunjung tinggi hukum, kesetaraan, dan hak asasi manusia; serta

3. Terwujudnya perekonomian yang mampu menyediakan kesempatan kerja dan penghidupan yang layak serta memberikan pondasi yang kukuh bagi pembangunan yang berkelanjutan.

C. Misi Pembangunan Nasional

Selanjutnya berdasarkan Visi Pembangunan Nasional tersebut ditetapkan 3 (tiga) **Misi Pembangunan Nasional Tahun 2004 – 2009**, yaitu:

1. Mewujudkan Indonesia yang Aman dan Damai;
2. Mewujudkan Indonesia yang Adil dan Demokratis;
3. Mewujudkan Indonesia yang Sejahtera.

D. Strategi Pembangunan Nasional

Di dalam mewujudkan visi dan menjalankan misi pembangunan nasional tersebut di atas ditempuh 2 (dua) **strategi pokok pembangunan**, yaitu:

1. **Strategi penataan kembali Indonesia** yang diarahkan untuk menyelamatkan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia berdasarkan semangat, jiwa, nilai, dan konsensus dasar yang melandasi berdirinya negara kebangsaan Republik Indonesia yang meliputi Pancasila; Undang-Undang Dasar 1945 (terutama pembukaan Undang-Undang Dasar 1945); tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan tetap berkembangnya pluralisme dan keberagaman dengan prinsip *Bhinneka Tunggal Ika*.

Strategi pembangunan ini dimaksudkan untuk mengembangkan sistem sosial politik yang tangguh sehingga sistem dan kelembagaan ketatanegaraan yang terbangun tahan menghadapi berbagai guncangan sebagai suatu sistem sosial politik yang berkelanjutan. Di atas landasan sistem sosial politik yang berkelanjutan tersebut dikembangkan sistem peningkatan kapasitas dan kemampuan masyarakat yang merupakan bagian penting dari strategi pembangunan kedua. Sesuai amanat konstitusi, peningkatan kapasitas dan kemampuan masyarakat harus dilakukan melalui penyediaan dan pemenuhan hak-hak dasar rakyat.

Strategi ini juga dimaksudkan untuk membangun demokrasi yang dijiwai oleh Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yaitu demokrasi yang mengandung elemen tanggung jawab disamping hak. Penekanan yang berlebihan pada hak akan membentuk masyarakat yang individualistis, tak teratur, dan penuh dengan konflik. Sebaliknya penekanan yang berlebihan dengan tanggung jawab dapat menciptakan masyarakat yang kerdil, tertekan, tidak kreatif, dan pada akhirnya melahirkan perlawanan dan pemberontakan.

Dalam strategi ini, bangsa Indonesia ke depan perlu secara bersama-sama memastikan: (1) Pancasila dan pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 tidak lagi diperdebatkan; (2) bentuk negara tetap merupakan Negara Kesatuan Republik Indonesia; (3) semboyan *Bhinneka Tunggal Ika* dalam

lambang negara harus dihayati dan dipraktekkan; (4) pemerintahan dipilih dan digantikan melalui proses pemilihan umum yang demokratis oleh rakyat secara langsung; (5) seluruh undang-undang harus dijiwai oleh semangat Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang hendaknya disusun dan diajukan dengan sejauh mungkin melalui proses debat publik; (6) seluruh peraturan hendaknya tidak melanggar perundangan dan peraturan yang lebih tinggi dan harus mengacu pada jiwa dan semangat Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945; (7) dihindari perundangan dan peraturan yang diskriminatif terhadap warga negara; (8) nilai-nilai luhur yang telah ada di masyarakat terus diperkuat untuk menghindarkan pemaksaan individu oleh individu lain atau pemaksaan golongan oleh golongan lain dengan cara yang tidak sesuai dengan peraturan dan perundangan yang telah disepakati bersama; serta (9) negara harus menjaga dan menghormati hak-hak asasi warga negaranya.

2. **Strategi pembangunan Indonesia** yang diarahkan untuk membangun Indonesia di segala bidang yang merupakan perwujudan dari amanat yang tertera jelas dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 terutama dalam pemenuhan hak dasar rakyat dan penciptaan landasan pembangunan yang kukuh.

Strategi pembangunan ini diarahkan pada dua sasaran pokok yaitu pemenuhan hak dasar rakyat serta penciptaan landasan pembangunan yang kukuh.

Hak-hak dasar rakyat dalam bentuk bebas dari kemiskinan, pengangguran, keterbelakangan, ketidakadilan, penindasan, rasa takut, dan kebebasan mengemukakan pikiran dan pendapatnya memperoleh prioritas untuk diwujudkan. pemenuhan hak dasar meliputi: (1) hak rakyat untuk memperoleh pekerjaan yang layak bagi kemanusiaan; (2) hak rakyat untuk memperoleh perlindungan hukum; (3) hak rakyat untuk memperoleh rasa aman; (4) hak rakyat untuk memperoleh akses atas kebutuhan hidup (sandang, pangan, dan papan) yang terjangkau; (5) hak rakyat untuk memperoleh akses atas kebutuhan pendidikan; (6) hak rakyat untuk memperoleh akses atas kebutuhan kesehatan; (7) hak rakyat untuk memperoleh keadilan; (8) hak rakyat untuk berpartisipasi dalam politik dan perubahan; (9) hak rakyat untuk berinovasi; serta (10) hak rakyat untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya. Tanpa pemenuhan hak dasar akan sulit diharapkan partisipasi pada kebebasan dan persamaan.

Strategi pembangunan lima-tahunan tersebut kemudian dijabarkan lebih rinci dalam strategi tahunan berbentuk Rencana Kerja Pemerintah (RKP). Berikut ini adalah contoh matriks program pembangunan tahun 2008 yang tercantum dalam RKP 2008 (Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2007) yang merupakan penjabaran RPJMN 2004-2009, *Bab 27*

Peningkatan Akses Masyarakat Terhadap Pendidikan Yang Berkualitas, Program Pendidikan Anak Usia Dini.

No.	Program/ Kegiatan Pokok RPJM	Program/ Kegiatan Pokok RKP 2008	Sasaran Program	Instansi Pelak sana	Pagu Indikatif (Rp Juta)
1.	Program Pendidikan Anak Usia Dini Kegiatan-kegiatan pokok: 1. Penyediaan sarana dan prasarana pendidikan, termasuk optimalisasi pemanfaatan fasilitas yang ada seperti ruang kelas SD/MI untuk menyelenggarakan PAUD yang disesuaikan dengan kondisi daerah/wilayah, dukungan penyelenggaraan pendidikan, dukungan pendidik dan tenaga kependidikan, peningkatan mutu pendidik dan tenaga kependidikan, penyediaan biaya operasional pendidikan dan/atau dukungan operasional/subsidi/hibah dalam bentuk <i>block grant</i> atau imbal swadaya, serta menumbuhkan partisipasi dan memberdayakan masyarakat termasuk lembaga keagamaan dan organisasi sosial masyarakat untuk menyelenggarakan dan mengembangkan pendidikan anak usia	Program Pendidikan Anak Usia Dini Kegiatan-kegiatan pokok: 1. Penyediaan bantuan/subsidi untuk rintisan Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD); 2. Pembangunan sarana dan prasarana PAUD; 3. Pemberian bantuan operasional PAUD;	1. Disediakkannya Bantuan Rintisan (formal dan non formal) program PAUD (<i>block grant</i> /subsidi); 2. Dibangunnya PAUD Model atau Rintisan (formal dan non formal) yang sesuai dgn kondisi lokal; 3. Dibangunnya unit sekolah baru (USB) TK; 4. Terselenggaranya Pemberian Bantuan Kelembagaan PAUD (formal dan Non formal); 5. Terselenggaranya pemberian subsidi bagi penyelenggara PAUD terutama untuk lembaga PAUD yang sebagian peserta didiknya berasal dari keluarga miskin; 6. Terselenggaranya pemberian	Dep diknas, Depag	744.129,9

No.	Program/ Kegiatan Pokok RPJM	Program/ Kegiatan Pokok RKP 2008	Sasaran Program	Instansi Pelak sana	Pagu Indikatif (Rp Juta)
	dini;		subsidy block grant atau imbal swadaya pengembangan PAUD dan PAUD Model (formal dan Non formal); 4. Pendidikan dan pelatihan bagi pendidik dan tenaga kependidikan PAUD; 5. Penyediaan materi bahan ajar dan peralatan pendidikan PAUD; dan 6. Pelayanan PAUD.		7. Terselenggaranya pendidikan dan pelatihan bagi pendidik PAUD; 8. Terlaksananya pelatihan pengelola/penyelenggara PAUD untuk meningkatkan mutu pengelola/penyelenggara PAUD; 9. Tersedianya materi bahan ajar dan peralatan pendidikan PAUD; serta 10. Meningkatnya jumlah anak yang terlayani.

E. Latihan

1. Jelaskan beberapa persoalan yang hendak diselesaikan melalui RPJM Nasional Tahun 2004-2009!
2. Mengapa RPJPN 2005-2025 belum dijadikan sebagai landasan dalam penyusunan RPJMN 2004-2009?
3. Jelaskan tindakan kebijakan yang diharapkan dari instansi anda bertugas dengan mengacu pada RKP yang sedang berlangsung!
4. Diskusikan kondisi dan persoalan khas yang timbul di daerah anda bertugas sehingga anda dapat menyusun rekomendasi kegiatan pembangunan daerah yang diperlukan pada tahun ini di instansi anda masing-masing.

F. Rangkuman

Pembangunan nasional pada hakikatnya adalah mewujudkan kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara yang aman, bersatu, rukun dan damai; mewujudkan masyarakat, bangsa, dan negara yang menjunjung tinggi hukum, kesetaraan, dan hak asasi manusia; serta mewujudkan perekonomian yang mampu menyediakan kesempatan kerja dan penghidupan yang layak serta memberikan pondasi yang kukuh bagi pembangunan yang berkelanjutan.

Rencana Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 (RPJPN 2005-2025) mencantumkan Visi dan Misi Pembangunan Nasional Tahun 2005-2025. Berdasarkan Visi dan Misi jangka panjang tersebut, upaya penjabaran dilakukan ke dalam rencana

jangka menengah dengan landasan skala prioritas menurut tahapannya. Selanjutnya, dalam Rencana Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009 telah dirumuskan strategi pembangunan nasional untuk menghadapi masalah, tantangan dan peluang dalam periode tersebut, yaitu: 1). *Strategi Penataan Kembali Indonesia* yang diarahkan untuk menyelamatkan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia berdasarkan semangat, jiwa, nilai, dan konsensus dasar yang melandasi berdirinya Negara Kebangsaan Republik Indonesia yang meliputi Pancasila; Undang-Undang Dasar 1945 (terutama Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945); tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan tetap berkembangnya pluralisme dan keberagaman dengan prinsip Bhinneka Tunggal Ika; serta 2). *Strategi Pembangunan Indonesia* yang diarahkan untuk membangun Indonesia di segala bidang yang merupakan perwujudan dari amanat yang tertera jelas dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 terutama dalam pemenuhan hak dasar rakyat dan penciptaan landasan pembangunan yang kukuh. Kemudian strategi pembangunan jangka menengah tersebut dijabarkan lebih lanjut ke dalam rencana tahunan atau Rencana Kerja Pemerintah (RKP).

BAB V STRUKTUR KELEMBAGAAN DALAM PENGELOLAAN PEMBANGUNAN NASIONAL

Setelah membaca Bab ini, peserta Diklat diharapkan mampu memahami dan menjelaskan struktur kelembagaan dalam pengelolaan pembangunan nasional

A. Pendahuluan

Sistem pengelolaan pembangunan yang melembaga hingga saat ini merupakan suatu tata pola siklus yang mencakup perencanaan, penganggaran dan pengawasan terhadap kebijakan dan program pembangunan dalam jangka panjang, menengah dan operasional tahunan. Dalam hal ini, pemerintah berperan aktif dalam mendorong dan melaksanakan pembangunan nasional.

Untuk itu, pengelolaan pembangunan nasional berkaitan erat dengan struktur kelembagaan pemerintahan dalam pembangunan nasional. Struktur kelembagaan tersebut menciptakan hirarki perencanaan pembangunan nasional, pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah, serta implikasi dari pembagian kewenangan tersebut terhadap hubungan keuangannya. Dengan adanya amandemen UUD 1945 dalam periode tahun 1999-2002, maka terdapat struktur kelembagaan pemerintahan baru.

B. Obyek dan Atribut Sistem Pemerintahan Negara

Obyek dan atribut dari sistem Pemerintahan Negara yang ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang telah diamandemen ialah:

1. Bentuk dan kedaulatan negara ditetapkan sebagai berikut:
 - a. Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.
Rumusan ini menunjukkan menegaskan Indonesia merupakan negara kesatuan bukan negara federasi maupun monarki;
 - b. Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar;
 - c. Negara Indonesia adalah negara hukum.
Kedua rumusan ini mempertegas pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar) tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas)
2. Lembaga Kepresidenan mempunyai atribut seperti berikut :
 - a. Presiden RI memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar;
 - b. Dalam menjalankan tugasnya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden. Keduanya dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat;
 - c. Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar;

- d. Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara;
 - e. Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain;
 - f. Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara.
3. Atribut lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai berikut :
- a. MPR berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar;
 - b. MPR melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden;
 - c. MPR hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar;
 - d. MPR terdiri atas anggota DPR dan DPD.
4. Atribut Pemerintah Daerah
- a. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan;
 - b. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
 - c. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis;

- d. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat;
 - e. Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
5. Atribut dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).
- a. DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang;
 - b. DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan;
 - c. DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat, hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas.
6. Atribut dari Dewan Perwakilan Daerah (DPD)
- a. DPD dapat mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan masalah kepentingan daerah kepada DPR;
 - b. DPD ikut membahas RUU yang berkaitan dengan masalah kepentingan daerah;
 - c. DPD melaksanakan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang yang berkaitan dengan kepentingan daerah, seperti otonomi daerah dan hubungan pusat dan daerah.
7. Atribut Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)
- a. BPK memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara;

- b. Hasil pemeriksaan BPK diserahkan kepada DPR, DPD, dan DPRD sesuai dengan kewenangannya;
 - c. Hasil pemeriksaan ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.
8. Atribut Mahkamah Agung (MA) :
- a. MA memegang kekuasaan kehakiman bersama dengan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, peradilan tata usaha negara, dan Mahkamah Konstitusi;
 - b. MA berwenang mengadili pada tingkat kasasi dan menguji peraturan perundang-undangan dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh Undang-Undang.
9. Atribut Komisi Yudisial (KY)
- a. KY berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung;
 - b. KY mempunyai kewenangan menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.
10. Atribut Mahkamah Konstitusi (MK)
- a. MK berwenang menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar;
 - b. MK memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar;
 - c. MK memutus pembubaran partai politik;

- d. MK memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum;
- e. MK memutus dugaan DPR atas pelanggaran Presiden dan/atau Wakil Presiden.

11. Atribut Warga Negara dan Penduduk

- a. Semua warga negara memiliki kedudukan sama di dalam hukum dan pemerintahan;
- b. Semua warga negara wajib menjunjung hukum dan pemerintahan dengan tidak ada kecualinya;
- c. Setiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghasilan yang layak;
- d. Setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara;
- e. Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan ditetapkan dengan undang-undang.

Untuk menunjang hal tersebut di atas, perlu adanya disiplin dalam pengembangan berbagai sub-sistem dari sistem pengelolaan pembangunan, pembinaan manusia pelaksanaanya dan pembudayaannya. Salah satu rumusan sub-sistem dari sistem pengelolaan pembangunan dirumuskan oleh Bintoro Tjokroamidjojo (1996):

- a. Sub-sistem perencanaan dan penganggaran (pemrograman). Sub-sistem perencanaan juga dapat berarti analisis dan kebijakan pembangunan;
- b. Sub-sistem pembinaan sumber daya manusia pembangunan;

- c. Sub-sistem pengelolaan dana, mobilisasi dan pembiayaan pembangunan;
- d. Sub-sistem pengelolaan program dan proyek pembangunan;
- e. Sub-sistem pengendalian dan pengawasan pembangunan;
- f. Sub-sistem informasi pemerintah/pembangunan.

Masalah pembinaan manusia pelaksana sistem dan sub-sistem pembinaan sumber daya manusia pembangunan telah dibahas pada modul yang lain dalam kelompok Kajian Sikap dan Perilaku. Sedangkan masalah pembudayaan sistem pengelolaan pembangunan dan sub-sistem informasi pemerintah/pembangunan juga telah dikupas pada modul Kajian Manajemen Publik misalnya modul Membangun Pemerintahan Yang Baik, dan modul Kepemimpinan Dalam Keragaman Budaya, serta modul Teknologi Informasi dalam Pemerintahan. Untuk itu dalam modul Sistem Pengelolaan Pembangunan pembahasan akan banyak pada sub-sistem perencanaan dan penganggaran, sub-sistem pengelolaan dana, mobilisasi dan pembiayaan pembangunan, sub-sistem pengelolaan program dan proyek pembangunan, dan sub-sistem pengendalian dan pengawasan pembangunan.

Pelaksanaan sistem pengelolaan pembangunan membutuhkan disiplin pelakunya pada semua tingkatan dalam mengikuti ketentuan yang ada. Penegakkan disiplin dimaksudkan agar pengelolaan sumber daya dan dana pembangunan dilakukan dengan tingkat kepentingan yang sama dari tahap perencanaan, pelaksanaan, koordinasi, hingga pengendalian dan

pengawasannya. Dengan adanya disiplin ini diharapkan dapat tercapai sasaran secara efektif dan efisien sehingga meminimalkan penyimpangan, keborosan dan kebocoran. Terciptanya efisiensi dan efektivitas kegiatan pembangunan diharapkan terjadi pada keseluruhan hubungan antara sektor pemerintah, sektor swasta (masyarakat) dan sektor koperasi, karena tidak semua kegiatan penyelenggaraan pembangunan perlu dilakukan oleh aparatur pemerintah. Pemerintah berkewajiban menciptakan iklim efisiensi pada tingkat nasional untuk mengefisienkan sistem pemerintahan, mengefisienkan sektor masyarakat, dan mengefisienkan hubungan sistem pemerintah dengan sektor masyarakat.

Langkah-langkah tersebut dilaksanakan melalui hirarki hukum yang berlaku. Bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan RI menurut hirarkinya berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a Undang-Undang Dasar 1945;
- b Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c Peraturan Pemerintah;
- d Peraturan Presiden, dan
- e Peraturan Daerah (Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dan Peraturan Desa).

Hirarki tersebut di atas menunjukkan kejelasan perbedaan antara peraturan perundang-undangan yang bersifat mengatur

(*regeling*) dan peraturan perundang-undangan yang bersifat ketetapan administratif (*beschikking*). Semua peraturan perundang-undangan di atas termasuk ke dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat mengatur.

C. Latihan

1. Sebutkan struktur kelembagaan yang terlibat dalam perencanaan pembangunan nasional maupun daerah? Sebutkan pula peran masing-masing?
2. Sebutkan berbagai macam hirarki perencanaan secara teoritis? Bagaimana pula kenyataan yang berlaku di Indonesia?
3. Mengapa struktur kelembagaan dan hirarki perencanaan tersebut saling berkaitan? Jelaskan!

D. Rangkuman

Sistem pengelolaan pembangunan yang melembaga sampai saat ini merupakan suatu tata pola siklus yang mencakup perencanaan, penganggaran dan pengawasan terhadap kebijakan dan program pembangunan dalam jangka panjang, menengah dan operasional tahunan. Untuk itu, pemerintah berperan aktif dalam mendorong dan melaksanakan pembangunan nasional.

Di samping itu, pengelolaan pembangunan nasional tidak terpisahkan dengan struktur kelembagaan pemerintahan dalam

pembangunan nasional. Dari struktur kelembagaan, DPR/DPRD, Bappenas, Unit Perencanaan Daerah, Lembaga Tinggi dan Departemen/LPND, serta Dinas/Non-dinas berperan dalam penyusunan perencanaan pembangunan nasional/daerah. Sebagai konsekuensinya, struktur kelembagaan yang terbentuk tersebut menciptakan hirarki perencanaan pembangunan nasional/daerah.

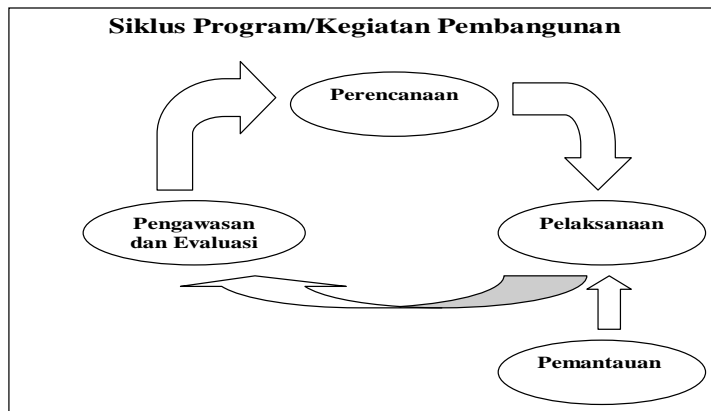
BAB VI

SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL

Setelah membaca Bab ini, peserta Diklat diharapkan mampu memahami dan menjelaskan sistem perencanaan pembangunan nasional

A. Siklus Program dan Kegiatan Pembangunan

Siklus program dan kegiatan pembangunan pada dasarnya terdiri atas tiga tahapan utama, yaitu: tahap perencanaan, tahap pelaksanaan, dan tahap evaluasi, sebagaimana ditunjukkan oleh *Bagan Siklus Program/Kegiatan Pembangunan*.



1. Tahap Perencanaan

Menurut Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, dalam

mencapai tujuan pembangunan dibutuhkan berbagai perencanaan yang menjadi rujukan dalam melaksanakan berbagai kegiatan pembangunan. Berbagai rancangan pembangunan tersebut dituangkan dalam dokumen perencanaan yang dibedakan menurut periode waktu pelaksanaannya dan tingkat cakupannya. Berdasarkan hal tersebut, dokumen perencanaan pembangunan meliputi Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), dan rencana jangka pendek yang disebut Rencana Kerja Pemerintah (RKP).

Pertama, RPJP merupakan dokumen perencanaan yang berisi penjabaran Tujuan Nasional sebagaimana yang diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945. RPJP memuat Visi Jangka Panjang. Menurut Ohmae (2005), pemerintah perlu memiliki visi jangka panjang sebagai salah satu upaya yang perlu dilakukan pemerintah untuk mengantisipasi masa depan yang semakin dinamis. Negara-negara yang maju pesat perekonomiannya, seperti Jepang, Malaysia, Singapura, memiliki Visi Jangka Panjang. Untuk itu, Visi Jangka Panjang Indonesia tercantum dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 (RPJPN 2005-2025).

Dengan telah diterbitkannya Undang-Undang tersebut, dokumen RPJPN 2005-2025 tersebut mengikat Agenda Presiden terpilih selama periode 2005-2025 melalui

pencantuman prioritas pembangunan lima tahunan pada masing-masing RPJM, dari RPJM I sampai dengan RPJM IV. RPJPN 2005-2025 secara garis besar memuat materi sebagai berikut:

- a. Visi Pembangunan Nasional untuk 20 tahun ke depan;
- b. Misi Pembangunan yang harus diemban untuk mewujudkan visi tersebut;
- c. Arah Pembangunan Nasional selama 20 tahun mendatang, serta
- d. Tahapan dan Skala Prioritas Pembangunan dalam 4 RPJM.

Kedua, RPJM merupakan rencana pembangunan untuk periode lima tahun yang merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden terpilih yang disusun dengan berpedoman pada RPJPN 2005-2025. Tahap awal dari penyusunan RPJM adalah dengan menjabarkan visi, misi, dan program Presiden terpilih yang telah mengakomodasi RPJPN 2005-2025 ke dalam rancangan awal RPJM. Berikut ini adalah tahapan penyusunan dan penetapan RPJM Nasional tersebut, sebagaimana tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2006.

- a. Penyiapan Rancangan Awal RPJM Nasional;
- b. Penyiapan Rancangan Rencana Strategis Kementerian/Lembaga (Renstra-KL);
- c. Penyusunan Rancangan RPJM Nasional dengan menggunakan Rancangan Renstra-KL;

- d. Pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Jangka Menengah Nasional;
- e. Penyusunan Rancangan Akhir RPJM Nasional dan
- f. Penetapan RPJM Nasional.

Format dan isi RPJM Nasional mencakup antara lain:

- Visi, Misi, Strategi, Agenda dan prioritas Pembangunan Nasional;
- Kerangka Ekonomi Makro dan Pembiayaan Pembangunan;
- Program Kementerian/Lembaga, Program Lintas Kementerian/Lembaga dan Program Lintas Wilayah.

RPJM Nasional Tahun 2004-2009 diterbitkan dengan Peraturan Presiden RI (Perpres) Nomor 7/2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009.

Ketiga, RKP merupakan rencana pembangunan yang memuat prioritas pembangunan dan kondisi ekonomi makro untuk satu tahun. Rancangan awal RKP adalah rencana yang dihasilkan melalui evaluasi capaian dan kinerja pembangunan pada tahun sebelumnya dan dengan memperkirakan kondisi nasional pada tahun yang direncanakan. Dengan demikian, rancangan awal ini merupakan hasil proses teknokratis yang dilaksanakan oleh Bappenas bersama dengan Departemen Keuangan (Depkeu), Bank Indonesia (BI), dan Badan Pusat Statistik (BPS).

Rancangan awal RKP digunakan sebagai dasar penyusunan pagu indikatif untuk masing-masing kementerian/lembaga dan pagu indikatif dana perimbangan bagi masing-masing pemerintah daerah. Setelah rancangan awal ini mendapat persetujuan dalam Sidang Kabinet maka rancangan awal RKP bersama pagu indikatif diedarkan ke kementerian/lembaga dan pemerintah daerah dengan Surat Edaran Bersama (SEB) antara Menneq PPN/Kepala Bappenas dan Menteri Keuangan. SEB tersebut di atas digunakan oleh kementerian/lembaga sebagai pedoman penyusunan Rencana Kerja Kementerian/Lembaga (Renja-KL). Demikian pula, SEB digunakan oleh kementerian/lembaga dan pemerintah daerah sebagai pedoman penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD).

Berikut ini adalah tahapan penyusunan dan penetapan RKP menurut PP Nomor 40 Tahun 2006.

- a. Penyiapan Rancangan Awal RKP;
- b. Penyiapan Rancangan Rencana Kerja Kementerian/Lembaga (Renja-KL);
- c. Penyusunan Rancangan Interim RKP;
- d. Pelaksanaan Musrenbang Tahunan;
- e. Penyusunan Rancangan Akhir RKP; dan
- f. Penetapan RKP.

Dokumen RKP terdiri atas 2 (dua) buah buku. Buku 1 memuat kegiatan yang merupakan prioritas nasional beserta pagu anggarannya dan Buku 2 memuat keseluruhan kegiatan, baik prioritas nasional, prioritas sektoral, maupun prioritas kementerian/lembaga yang bersangkutan.

2. Tahap Pelaksanaan

Tahapan ini merupakan tahapan pelaksanaan dari apa yang telah disusun dalam tahap sebelumnya, tahapan perencanaan. Di samping itu, tahapan pelaksanaan ini berada di luar cakupan perencanaan atau perencana. Hal ini terkait dengan kenyataan yang ada bahwa pelaksanaan kegiatan lebih merupakan tanggung jawab personil teknis dan administratif daripada perencana. Namun demikian, karena siklus program/kegiatan pembangunan merupakan proses yang bersifat berkesinambungan, tahap pelaksanaan tidak dapat dilihat secara terpisah dari tahapan yang lain. Selanjutnya, lebih penting lagi, perencana perlu mempertimbangkan bagaimana mengoperasionalkan rencana tersebut atau merencanakan proses pelaksanaan.

Dalam tahap pelaksanaan, kegiatan pembangunan tidak terlepas dari proses pengadaan barang dan jasa, sebagaimana diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dan 4 (empat) peraturan perubahannya. Pengadaan barang dan jasa meliputi pengadaan barang/jasa pemborongan serta pengadaan jasa konsultansi dan jasa

lainnya. Pengadaan barang dan jasa dapat dilakukan secara swakelola atau dipihakketigakan.

Di samping itu, kegiatan pemantauan juga termasuk ke dalam kelompok tahap pelaksanaan. Pemantauan kemajuan suatu kegiatan yang sedang dilaksanakan perlu dilakukan untuk menjamin agar kegiatan yang dilaksanakan tersebut sesuai dengan rencana serta untuk mengidentifikasi masalah-masalah yang mungkin terjadi. Dengan kata lain, pemantauan diperlukan untuk mengetahui apa yang sesungguhnya terjadi selama proses pelaksanaan. Pedoman tata cara pengendalian pelaksanaan rencana pembangunan telah dituangkan ke dalam bentuk peraturan perundang-undangan berupa Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 39 Tahun 2006.

3. Tahap Pengawasan dan Evaluasi

Tahap pengawasan dan evaluasi akan dibahas secara rinci dalam bab yang membahas tentang *Sistem Pertanggungjawaban Pengelolaan Pembangunan*. Kegiatan evaluasi yang dimaksud adalah kegiatan evaluasi pasca pelaksanaan dan merupakan umpan-balik untuk tahap perencanaan. Evaluasi dirancang untuk menunjukkan sampai di mana tingkat sasaran rencana telah dicapai, apa saja dampak yang tidak dapat diperhitungkan telah terjadi, serta alasan-alasan atas keberhasilan dan kegagalannya (sebagai bahan masukan untuk perencanaan mendatang). Evaluasi juga memerlukan pengumpulan data tambahan yang bersifat khusus maupun umum, serta data tersebut dapat juga

membantu perencana untuk mengidentifikasi permasalahan atau isu-isu baru yang akan menjadi fokus kegiatan perencanaan di masa depan. Pedoman tata cara evaluasi pasca pelaksanaan rencana pembangunan telah dituangkan ke dalam PP Nomor 39 Tahun 2006.

B. Hirarki Perencanaan Pembangunan Nasional

Sesuai dengan sifatnya sebagai suatu proses yang berkesinambungan yang secara rasional mengupayakan keseimbangan kaitan fungsional dan prosedural antara tujuan dan upaya (*objective dan mean*), perencanaan dapat diklasifikasikan berdasarkan proses yang bersifat vertikal dari atas ke bawah yang merupakan hirarki proses. Hirarki ini bukan merupakan lapisan-lapisan yang bertindih secara berjenjang tetapi selalu dalam disiplin keterkaitan proses.

Berbagai faktor mempengaruhi penggunaan hirarki perencanaan, yaitu antara lain, sifat tujuan itu sendiri, alat yang digunakan, cara yang tersedia, keadaan, kemampuan, waktu dan ruang. Secara teoritis, terdapat beberapa hirarki perencanaan yang didasarkan oleh landasan yang berbeda-beda (Sitanggang, 1999), yaitu:

1. Proses

Hirarki perencanaan dari segi proses diurut berdasarkan proses penyusunannya, dari tahap awal sampai dengan tahap terakhir. Dengan demikian, hirarki perencanaan tersebut terdiri atas 5 (lima) tahapan tingkatan, dari awal

sampai dengan terakhir, yaitu: perencanaan tujuan (*objective planning*), perencanaan kebijakan (*policy planning*), perencanaan prosedural (*procedural planning*), perencanaan kerangka kerja (*frame work planning*), serta perencanaan proyek (*project planning*).

2. Manajemen

Hirarki perencanaan dari segi manajemen dikelompokkan berdasarkan tataran *pertanggungjawaban* di dalam organisasi. Untuk itu, hirarki perencanaan tersebut dibagi ke dalam 3 (tiga) tataran *pertanggungjawaban*, yaitu: perencanaan bagi *top-level management* (*policy planning/executive planning/strategic planning*), perencanaan bagi *middle-level management* (*administrative planning*), serta perencanaan bagi *lower-level management* (*operational planning*).

3. Pembagian Kewenangan

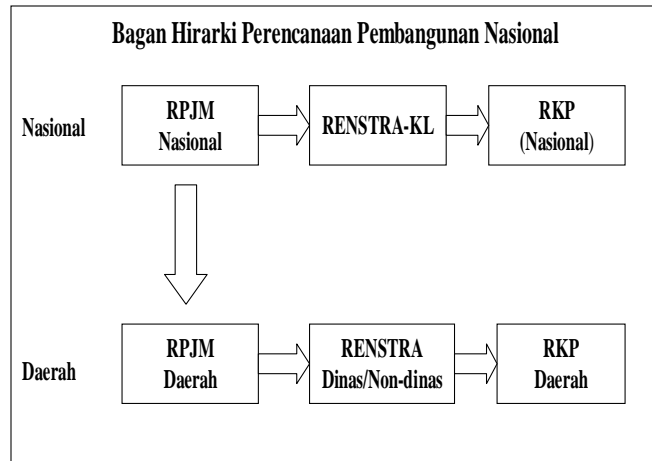
Dengan semakin berkembangnya ilmu administrasi dan semakin kompleksnya permasalahan, pemegang kekuasaan cenderung menyerahkan tugas-tugas untuk dikelola secara profesional oleh pejabat administrasi. Hal ini menciptakan kekuasaan administratif. Dengan demikian, terjadi pemisahan; pemegang kekuasaan merencanakan tujuan dan kebijakan yang terkait dengan arah, cara, sumber pembiayaan dan batasan-batasan lainnya serta pejabat administrasi bertugas menjabarkan dan mewujudkan *internal planning* dengan landasan pertimbangan dari

external planning. Dengan demikian, pejabat administrasi berwenang atas persoalan kebijakan yang bersifat teknis. Dengan batasan tersebut, hirarki perencanaan dapat dibagi ke dalam 3 (tiga) tingkatan, yaitu: perencanaan kerangka umum strategi, perencanaan administrasi, dan perencanaan operasional/kerangka kerja.

4. Organisasi

Hirarki perencanaan berikut ini dikelompokkan berdasarkan jenjang organisasi pemerintahan yang tercantum dalam administrasi negara. Hirarki tersebut terdiri atas *policy planning*, *administrative planning*, dan *operational planning*.

Namun demikian, hirarki perencanaan pembangunan nasional yang berlaku dan diterapkan di Indonesia merupakan bagian dari administrasi negara. Pendekatan ini mencakup dan mempertimbangkan berbagai segi dari hirarki perencanaan, baik segi proses, manajemen, kekuasaan, maupun organisasi pemerintahan. Hirarki perencanaan pembangunan nasional meliputi bentuk sebagaimana ditunjukkan *Bagan Hirarki Perencanaan Pembangunan Nasional*.



a. Lingkup Nasional

1) Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN)

Penyusunan RPJMN ini dapat dikategorikan sebagai implikasi dari perencanaan kebijakan yang bersifat nasional dan merupakan tanggung jawab *top-level management* di pemerintahan.

2) Penyusunan Rencana Strategis Kementerian/Lembaga (Renstra-KL)

Penyusunan Renstra-KL dan penyusunan Renstra dinas/non-dinas di daerah dapat dikatakan sebagai perwujudan dari perencanaan administratif. Renstra adalah rencana lima tahun yang disusun oleh instansi pemerintah pusat dan yang mengacu pada RPJMN/RPJM Daerah dan berisikan penjabaran program sektoral dan kegiatan prioritasnya sesuai dengan tugas pokok masing-masing instansi.

3) Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah (RKP)

Penyusunan RKP dan penyusunan RKP Daerah (RKPD) merupakan bentuk dari perencanaan operasional tahunan. RKP merupakan rencana tahunan yang bersifat lebih teknis dan merupakan rincian dari RPJMN dan Renstra-KL, serta merupakan pedoman bagi penyusunan APBN; begitu pula dengan RKPD yang berfungsi untuk daerah. RKP dan RKPD memuat narasi dan matriks rencana tindak.

b. Lingkup Daerah

a Penyusunan RPJM Daerah Lima Tahun

RPJM Daerah merupakan RPJMN lima tahunnya daerah. Penyusunan RPJM Daerah merujuk kepada RPJMN dan Agenda Kepala Daerah Terpilih, serta dilaksanakan oleh kantor perencanaan daerah, seperti Bappeda.

b Penyusunan Rencana Strategis (Renstra) Dinas/Non-dinas

Renstra Dinas/Non-dinas adalah seperti Renstra-KL yang berlaku di daerah dan penyusunannya dilakukan oleh dinas/non-dinas yang merujuk kepada RPJM Daerahnya.

c Penyusunan RKPD

RKPD adalah RKP nasionalnya daerah. Sebagaimana RKP, RKPD merupakan pedoman bagi penyusunan APBD.

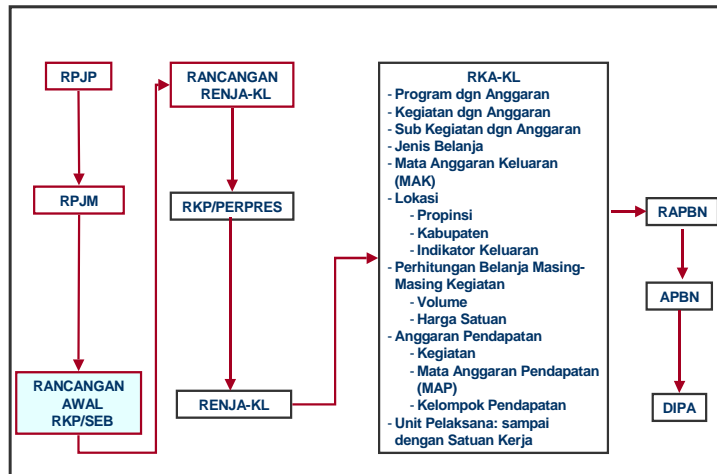
C. Keterkaitan Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan

Perencanaan dan penganggaran sangat erat kaitannya. Apabila perencanaan terlepas dari penganggaran, efektivitas pelaksanaan kegiatan pembangunan tidak dapat

dipertanggungjawabkan. Untuk itu, menjaga keterkaitan antara perencanaan dan penganggaran berarti menjaga konsistensi antara RPJM, RKP, dan APBN.

Dalam rangka menjaga keterkaitan antara perencanaan dan penganggaran, dilakukan penelaahan. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 21 Tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-KL) menyebutkan Kementerian Perencanaan menelaah kesesuaian antara RKA-KL dan RKP. Bagan berikut menggambarkan proses perencanaan dan penganggaran yang berlaku saat ini. Materi ini akan dibahas lebih lanjut dalam bab yang terkait dengan *Sistem Pengelolaan Keuangan Negara*.

Bagan Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan



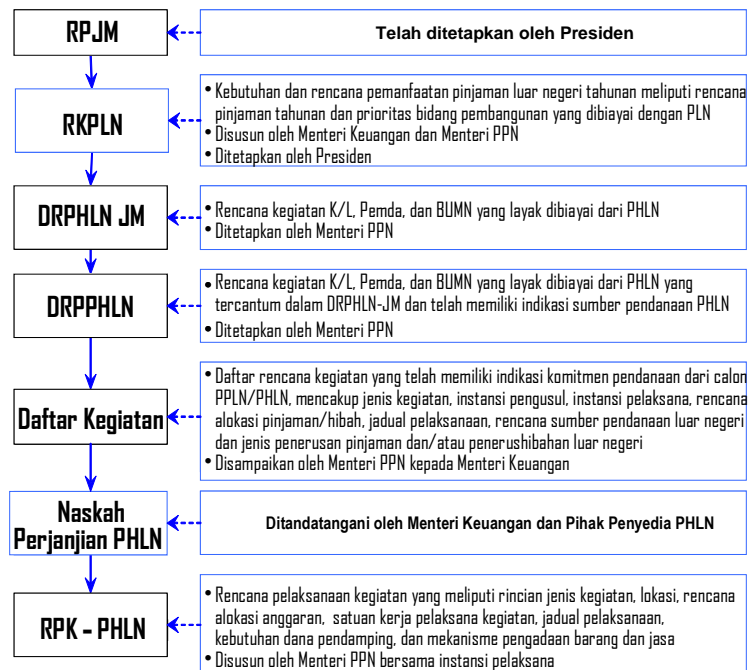
D. Pengelolaan Pinjaman/Hibah Luar Negeri

Pemerintah dihadapkan kepada kebutuhan investasi untuk membangun ekonomi dalam rangka memperbaiki tingkat kesejahteraan rakyat dan memenuhi kebutuhan dasar; menurunkan angka kemiskinan; serta membangun dan memperbaiki infrastruktur. Untuk itu, kebutuhan investasi pemerintah yang besar untuk katalisator dan dinamisator pembangunan dihadapkan kepada keterbatasan sumber dana Pemerintah. Sebagai jalan keluarnya, pinjaman luar negeri masih dibutuhkan sebagai salah satu sumber pendanaan pembangunan pemerintah.

Sampai saat ini, kinerja pemanfaatan pinjaman luar negeri masih lemah, ditandai antara lain dengan kurang efektifnya pelaksanaan proyek, pembengkakan biaya akibat keterlambatan karena adanya hambatan dalam pelaksanaan, dan rendahnya kesinambungan proyek. Hal tersebut disebabkan antara lain oleh permasalahan pada perencanaan (kurangnya *ownership*, *detailed design* yang kurang matang, organisasi proyek, penyediaan dana pendamping) dan pada pelaksanaan (pembebasan tanah, proses pengadaan barang dan jasa). Untuk itu, pemerintah mengupayakan penyempurnaan manajemen pinjaman/hibah luar negeri sehingga pinjaman/hibah luar negeri dapat mendukung pencapaian sasaran yang telah ditetapkan dalam RPJMN 2004-2009 di samping tersedianya pedoman strategi pinjaman/hibah luar negeri (*borrowing strategy*) yang didasarkan kepada RPJM Nasional 2004-2009.

Berdasarkan PP Nomor 2 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman dan/atau Penerimaan Hibah serta Penerusan Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri, pemerintah menerbitkan peraturan pelaksanaan dalam bentuk Peraturan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor: PER.005/M.PPN/06/2006 tentang Tata Cara Perencanaan dan Pengajuan Usulan serta Penilaian Kegiatan yang dibiayai dari Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri. Bagan berikut menggambarkan proses penyusunan dokumen perencanaan pinjaman/hibah luar negeri.

PENYUSUNAN DOKUMEN PERENCANAAN



E. Latihan

- 1 Sebutkan tahap-tahap yang terdapat dalam Siklus Penyusunan Rencana Pembangunan? Jelaskan pula kegiatan pokok dalam masing-masing tahapan tersebut!
- 2 Sebutkan pula dokumen-dokumen perencanaan yang dihasilkan dari Siklus Penyusunan Rencana?
- 3 Bagaimana seharusnya hubungan tahap penyusunan rencana dengan tahap penyusunan anggaran?

F. Rangkuman

Siklus program/kegiatan pembangunan pada dasarnya terdiri atas tiga tahapan utama, yaitu: tahap perencanaan, tahap pelaksanaan, serta tahap pengawasan dan evaluasi. Hasil dari siklus perencanaan berupa dokumen-dokumen perencanaan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, seperti RPJM Nasional dan RPJM Daerah, saling terkait mengikuti suatu hirarki. Dokumen perencanaan tersebut selanjutnya menjadi masukan bagi kegiatan penyusunan anggaran. Keterkaitan antara perencanaan dan penganggaran pembangunan perlu selalu dijaga agar perencanaan pembangunan dapat efektif dalam implementasinya. Di samping itu, agar sasaran pembangunan RPJM 2004-2009 dapat dicapai, maka pengelolaan pinjaman/hibah luar negeri diselaraskan dengan dokumen RPJM tersebut dengan menyusun Daftar Rencana Pinjaman/Hibah Luar Negeri Jangka Menengah (*DRPHLN JM*).

BAB VII

SISTEM PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA

Setelah membaca Bab VII, peserta Diklat diharapkan mampu memahami dan menjelaskan struktur kelembagaan dalam pengelolaan pembangunan nasional

A. Pendahuluan

Reformasi anggaran negara menjadi semakin jelas dengan disahkannya Undang Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Kehadiran undang-undang ini menggantikan ketentuan yang disusun pada masa pemerintahan kolonial Hindia Belanda, yang diterbitkan tahun 1925 dan 1933. Perundang-undangan tersebut sudah tidak dapat lagi mengakomodasi berbagai perkembangan yang terjadi dalam sistem kelembagaan negara dan pengelolaan keuangan pemerintah. Kelemahan tersebut menjadi salah satu penyebab terjadinya penyimpangan dalam pengelolaan keuangan negara.

Dalam upaya mengatasi penyimpangan tersebut dan mewujudkan sistem pengelolaan fiskal yang berkesinambungan, maka UU Nomor 17 Tahun 2003 memuat hal-hal perubahan baru yang mendasar, antara lain: mengenai pengertian dan ruang lingkup keuangan negara, asas-asas umum pengelolaan keuangan negara, kedudukan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara, pendelegasian kekuasaan Presiden kepada Menteri Keuangan dan

Menteri/Pimpinan Lembaga, susunan APBN dan APBD, ketentuan mengenai penyusunan dan penetapan APBD dan APBN, pengaturan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan bank sentral, pemerintah daerah dan pemerintah/lembaga asing. Pada bab ini disampaikan ulasan sistem pengelolaan keuangan negara dengan mengacu pada Undang-Undang Keuangan Negara.

B. Tujuan Sistem Pengelolaan Keuangan Negara

Sebagaimana telah disampaikan di atas bahwa pembaharuan perangkat hukum pengelolaan keuangan negara merupakan salah satu alasan diterbitkannya UU Nomor 17 tahun 2003. Dengan pembaharuan ini diharapkan peluang penyimpangan yang timbul akibat keterbelakangan perangkat hukum warisan pemerintahan kolonial Belanda dapat teratasi. Alasan lain yang kiranya lebih penting adalah penyusunan undang-undang tentang keuangan negara merupakan amanat UUD 1945, yaitu pasal 23C yang rumusannya adalah “hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang“.

Selain pasal tersebut, terdapat pasal lain dalam UUD 1945 yang menegaskan ruang lingkup keuangan negara, yaitu pasal 23. Dalam pasal ini dinyatakan bahwa anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) merupakan wujud dari pengelolaan keuangan negara setiap tahunnya. APBN dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Rumusan ini menegaskan pengelolaan keuangan negara merupakan salah satu bentuk penyelenggaraan

fungsi pemerintahan dalam berbagai bidang. Tujuan dari pembentukan sistem pengelolaan keuangan negara adalah untuk mengelola hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, yang timbul akibat pembentukan pemerintahan negara.

C. Ruang Lingkup Pengelolaan Keuangan Negara

Ruang lingkup pengelolaan keuangan negara dapat dibagi dalam kelompok pengelolaan fiskal, kelompok pengelolaan moneter, dan kelompok pengelolaan kekayaan negara. Pada kelompok pengelolaan fiskal terdapat fungsi-fungsi pengelolaan kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro, penganggaran, administrasi perpajakan, administrasi kepabeanan, perbendaharaan, dan pengawasan keuangan. Pada kelompok pengelolaan moneter terdapat kebijakan moneter, kebijakan sistem pembayaran, dan kebijakan perbankan.

D. Struktur Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Negara

Pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara adalah Presiden sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Untuk membantu Presiden, sebagian kekuasaan tersebut diserahkan kepada Menteri Keuangan selaku pengelola fiskal dan wakil pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan. Sebagian kekuasaan yang lain diserahkan kepada Menteri/Pimpinan Lembaga selaku pengguna anggaran/pengguna barang lembaga yang dipimpinya. Sesuai dengan

asas desentralisasi, sebagian kekuasaan juga diserahkan kepada Gubernur/ Bupati/ Walikota selaku pengelola keuangan daerah. Pengelolaan kebijakan moneter juga diberikan kepada Bank Indonesia.

Sebagai pengelola fiskal, Menteri Keuangan bertugas untuk :

- 1) menyusun kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro;
- 2) menyusun rancangan APBN dan rancangan Perubahan APBN;
- 3) mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran;
- 4) melakukan perjanjian internasional di bidang keuangan;
- 5) melaksanakan pemungutan pendapatan negara yang telah ditetapkan dengan undang-undang;
- 6) melaksanakan fungsi bendahara umum negara;
- 7) menyusun laporan keuangan yang merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN;
- 8) melaksanakan tugas-tugas lain di bidang pengelolaan fiskal berdasarkan ketentuan undang-undang.

Sementara itu, Menteri/Pimpinan Lembaga mempunyai tugas sebagai berikut :

- a) menyusun rancangan anggaran lembaga yang dipimpinya;
- b) menyusun dokumen pelaksanaan anggaran;
- c) melaksanakan anggaran lembaga yang dipimpinya;
- d) melaksanakan pemungutan penerimaan negara bukan pajak dan menyetorkannya ke Kas Negara;
- e) mengelola piutang dan utang negara yang menjadi tanggung jawab kementerian negara/lembaga yang dipimpinya;

- f) mengelola barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab lembaga yang dipimpinnya;
- g) menyusun dan menyampaikan laporan keuangan lembaga yang dipimpinnya; serta
- h) melaksanakan tugas-tugas lain yang menjadi tanggung jawabnya berdasarkan ketentuan undang-undang.

E. Mekanisme Pengelolaan Keuangan Negara

1. Fungsi Anggaran

Instrumen pengelolaan keuangan negara adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) serta Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Kedua anggaran ini memiliki beberapa fungsi yaitu :

- a) fungsi otorisasi, artinya bahwa anggaran menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan;
- b) fungsi perencanaan, yaitu anggaran menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan;
- c) fungsi pengawasan, yaitu anggaran menjadi pedoman untuk menilai kepatuhan kegiatan penyelenggaraan pemerintahan negara sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan;
- d) fungsi alokasi, yaitu anggaran harus diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian;

- e) fungsi stabilisasi, yaitu anggaran menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.

Sejalan dengan fungsi tersebut, anggaran merupakan alat akuntabilitas, manajemen, dan kebijakan ekonomi.

2. Penyusunan APBN

Dalam pasal 12 Undang-Undang nomor 17 tahun 2003 dijelaskan bahwa penyusunan APBN sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan negara dan kemampuan dalam menghimpun pendapatan negara. Proses penyusunan APBN diawali dengan penyampaian pokok-pokok kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro tahun anggaran yang akan datang oleh Pemerintah Pusat kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Penyampaian ini ditentukan selambat-lambatnya pertengahan bulan Mei tahun berjalan.

Pembahasan pokok-pokok kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro tersebut akan menghasilkan kebijakan umum dan prioritas anggaran tahun yang akan datang. Hasil ini akan menjadi acuan bagi setiap kementerian negara/lembaga dalam penyusunan rencana kerja dan usulan anggaran. Rencana kerja ini hendaknya disusun berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai. Sementara itu usulan anggaran yang diajukan selain untuk tahun anggaran yang akan datang juga prakiraan belanja untuk tahun berikutnya. Usulan rencana kerja dan anggaran ini selanjutnya dibahas bersama DPR dalam pembicaraan pendahuluan rancangan APBN.

Pada bulan Agustus Pemerintah Pusat mengajukan RUU tentang APBN disertai nota keuangan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPR. Dalam proses pembahasan RUU ini, DPR dapat melakukan perubahan APBN. UU APBN ditetapkan selambat-lambatnya 2 (dua) bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan. APBN yang disetujui oleh DPR terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja.

Setelah enam bulan pelaksanaan APBN, pemerintah pusat menyusun Laporan Realisasi Semester Pertama dan prognosis untuk enam bulan berikutnya. Laporan ini harus disampaikan selambat-lambatnya akhir Juli dan dibahas bersama antara DPR dan Pemerintah Pusat.

Penyesuaian APBN tahun anggaran berjalan dapat dilakukan apabila terjadi :

1. perkembangan ekonomi makro yang tidak sesuai dengan asumsi yang digunakan dalam APBN;
2. perubahan pokok-pokok kebijakan fiskal;
3. keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar unit organisasi, antar kegiatan, dan antar jenis belanja; serta
4. keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan anggaran yang berjalan.

Jika faktor-faktor perubahan ini terjadi, maka pemerintah pusat mengajukan rancangan undang-undang tentang Perubahan APBN tahun anggaran berjalan.

Selambat-lambatnya enam bulan setelah tahun anggaran berakhir, Presiden menyampaikan rancangan undang-undang tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN kepada DPR. Pertanggungjawaban ini berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh BPK. Laporan keuangan tersebut terdiri atas Laporan Realisasi APBN, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan, yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan negara dan badan lainnya.

3. Penyusunan RAPBD

Siklus anggaran pemerintah daerah APBD sama dengan APBN. Penetapan APBD dengan Peraturan Daerah. APBD terdiri atas anggaran pendapatan, anggaran belanja, dan pembiayaan. APBD hendaknya disusun dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah. Untuk mewujudkan hal ini maka apabila terjadi anggaran defisit akan ditetapkan sumber-sumber pembiayaan defisit tersebut dalam Peraturan Daerah.

Siklus anggaran di daerah dimulai dengan pengajuan kebijakan umum APBD tahun berikutnya yang sejalan dengan Rencana Kerja Pemerintah Daerah kepada DPRD. Pengajuan ini diharapkan paling lambat bulan Juni. Setelah dibahas Pemda bersama DPRD maka dihasilkan prioritas dan

plafon anggaran sementara untuk menjadi acuan setiap instansi daerah menyusun rencana kerja dan anggarannya.

Rencana kerja dan anggaran instansi daerah hendaknya disusun dengan pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai. Penyusunan anggaran belanja mencakup dua tahun anggaran mendatang. Kedua dokumen ini diajukan kepada DPRD untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD. Hasil pembahasan ini merupakan bahan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD tahun berikutnya.

Rancangan Perda APBD dan dokumen pendukungnya disampaikan kepada DPRD pada awal Oktober. Selama pembahasan rancangan tersebut, DPRD dapat mengajukan usul yang menyebabkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran. Keputusan tentang rancangan ini selambatnya satu bulan sebelum anggaran tersebut dilaksanakan. Sama halnya dengan APBN, APBD yang disetujui DPRD terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja.

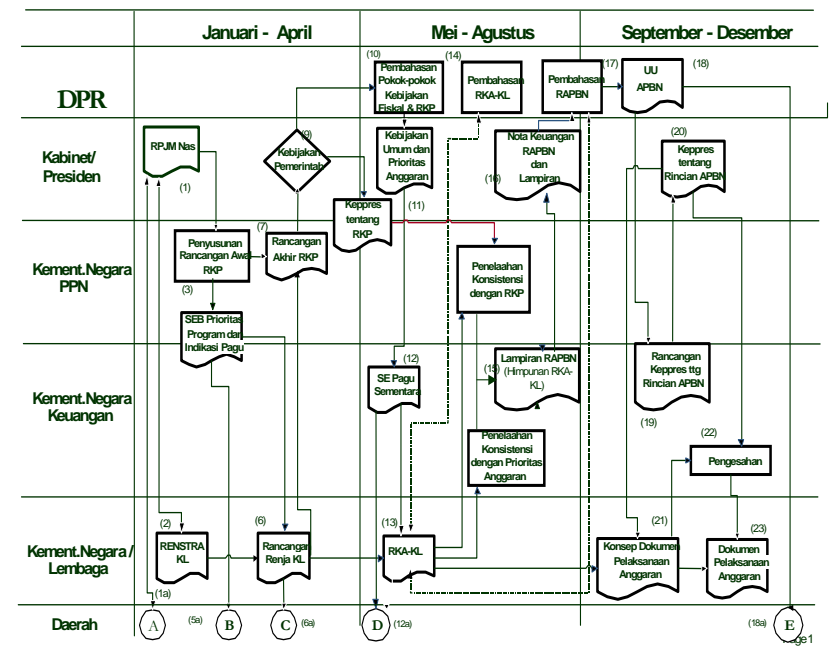
Pelaksanaan APBD ditetapkan dalam surat keputusan Kepala Daerah. Setelah enam bulan pelaksanaan Pemda menyampaikan Laporan Realisasi Semester Pertama APBD dan prognosis enam bulan berikutnya. Selain itu jika terdapat faktor-faktor yang menyebabkan perlunya perubahan APBD, sama halnya dengan APBN, maka Pemda bersama DPRD menyusun prakiraan perubahan atas APBD. Atas dasar

prakiraan tersebut maka disusun Rancangan Perda tentang Perubahan APBD.

Enam bulan setelah pelaksanaan anggaran berakhir, Kepala Daerah menyampaikan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD. Laporan keuangan ini telah diperiksa BPD dan terdiri atas Laporan Realisasi APBD, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan, serta laporan keuangan perusahaan daerah.

Bagan berikut adalah proses dan jadwal penyusunan dari RKP sampai dengan dokumen pelaksanaan anggaran.

Bagan Proses dan Jadwal Penyusunan RKP, Renja-KL, RKA-KL, RAPBN, dan APBN



F. Hubungan Keuangan Antar Lembaga

Sistem keuangan negara yang dirumuskan dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 menetapkan hubungan keuangan antar lembaga yang terkait. Sebagai contoh, Pemerintah Pusat dan bank sentral berkoordinasi dalam penetapan dan pelaksanaan kebijakan fiskal dan moneter. Selain itu, diatur pula hubungan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam hal alokasi dana perimbangan dan pinjaman dan/atau hibah. Hubungan pinjaman/hibah antar pemda juga diatur. Pemerintah Pusat diperbolehkan meneruskan pinjaman (misalnya dari kreditur asing) kepada pemerintah daerah, perusahaan negara, dan perusahaan daerah. Peran dari DPR dan DPRD menentukan bagi terlaksananya berbagai hubungan keuangan antar instansi tersebut di atas. Tabel Hubungan APBN dan APBD di bawah menunjukkan jalinan hubungan keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Sistem keuangan negara juga mengatur hubungan antara pemerintah dan badan usaha. Pada tingkat pemerintah pusat, Menteri Keuangan melakukan pembinaan dan pengawasan kepada perusahaan negara. Sementara Kepala Daerah membina dan mengawasi perusahaan daerah. Upaya privatisasi perusahaan negara atau perusahaan daerah oleh pemerintah/pemda harus mendapat persetujuan DPR atau DPRD. Persetujuan DPR juga diperlukan oleh pemerintah pusat jika akan membantu keuangan perusahaan swasta.

Peran pengawasan dan pembinaan Menteri Keuangan dan Kepala Daerah juga ditetapkan untuk badan pengelola dana masyarakat yang mendapat fasilitas pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

G. Latihan

1. Jelaskan mengenai fungsi APBN dan APBD.
2. Jelaskan dokumen-dokumen yang harus diserahkan pemerintah kepada DPR sebagai bentuk pertanggungjawaban pelaksanaan keuangan negara.
3. Jelaskan siklus penyusunan APBN atau APBD.
4. Apa tugas Menteri atau Pimpinan Lembaga dalam hal keuangan negara.
5. Faktor-faktor apa yang menyebabkan dimungkinkannya perubahan APBN/APBD.

H. Rangkuman

Untuk melaksanakan amanat UUD 1945 tentang perlunya hal keuangan negara diatur dalam undang-undang maka telah diterbitkan Undang-Undang No. 17 tahun 2003. Dalam undang-undang ini diatur beberapa langkah perubahan baru yang mendasar antara lain: mengenai pengertian dan ruang lingkup keuangan negara, asas-asas umum pengelolaan keuangan negara, kedudukan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara, pendelegasian kekuasaan Presiden kepada Menteri Keuangan dan Menteri/Pimpinan Lembaga, susunan APBN dan APBD, ketentuan mengenai

penyusunan dan penetapan APBD dan APBN, pengaturan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan bank sentral, pemerintah daerah dan pemerintah/lembaga asing.

Tabel : Hubungan APBN dan APBD

A P B N (dalam miliar Rupiah)	A P B D (dalam miliar Rupiah)
A. Pendapatan Negara dan Hibah I. Penerimaan Dalam Negeri 1. Penerimaan Pajak a. Pajak Dalam Negeri - PBB dan BPHTP - Pajak Lainnya b. Pajak Perd. Internasional 2. Penerimaan Bukan Pajak a. Penerimaan SDA b. Bagian Laba BUMN c. PNPB Lain - Dana Reboisasi - Lainnya II. Hibah B. Belanja Negara I. Anggaran Belanja Pem. Pusat 1. Pengeluaran Rutin 2. Pengeluaran Pembangunan II. Dana Perimbangan 1. Dana bagi Hasil 2. Dana Alokasi Umum 3. Dana Alokasi Khusus *) C. Keseimbangan Primer (A - (B - Pembayaran Bunga Hutang)) D. Overall Balance E. Financing I. Pembiayaan Dalam Negeri 1. Perbankan Dalam Negeri 2. Non Perbankan Dalam Negeri a. Privatisasi b. Penjualan Asset (BPPN) II. Pembiayaan Luar Negeri (Netto) 1. Penarikan Pinjaman Luar Negeri a. Pinjaman Program b. Pinjaman Proyek 2. Pembayaran Cicilan Pokok *) Dana Reboisasi Hanya Sebagai Contoh	A. Pendapatan Daerah 1. Pendapatan Asli Daerah a. Hasil Pajak Daerah b. Hasil Restribusi Daerah c. Hasil Perusahaan Milik Daerah d. Lain-Lain Pendapatan Asli Daerah 2. Dana Perimbangan a. Bagian Daerah PBB, Bea per. Hak Atas Tanah dan Bangunan, dan SDA b. Dana Alokasi Umum c. Dana Alokasi Khusus d. Lain-Lain Pendapatan Daerah Yang Sah B. Belanja Daerah 1. Pengeluaran Rutin a. Personil b. Material c. Pembayaran Bunga Hutang i. Hutang Dalam Negeri ii. Hutang Luar Negeri d. Pengeluaran Rutin Lainnya 2. Pengeluaran Pembangunan a. Rupiah b. Valuta Asing C. Keseimbangan Primer (A - (B - B. 1. c.)) D. Overall Balance E. Financing I. Pembiayaan Dalam Negeri 1. Lembaga Keuangan 2. Non Perbankan Dalam Negeri a. Municipal Bond b. Sumber Lain II. Pembiayaan Luar Negeri (Netto) 1. Penarikan Pinjaman Luar Negeri a. Pinjaman Program b. Pinjaman Proyek 2. Pembayaran Cicilan Pokok

BAB VIII SISTEM PENGADAAN BARANG/JASA PEMERINTAH¹¹

Setelah membaca Bab ini, peserta Diklat diharapkan mampu diharapkan memahami dan menjelaskan sistem pengadaan barang/jasa pemerintah

A. Pendahuluan

Pengadaan barang/jasa pemerintah menyangkut nilai uang yang sangat besar setiap tahunnya. Dari anggaran belanja pemerintah yang tercantum di dalam APBN tahun anggaran 2001, tidak kurang dari Rp 66,57 triliun (20% dari APBN), dan tahun anggaran 2002 sekitar Rp 78,15 triliun (23% dari APBN) dibelanjakan melalui proses pengadaan. Nilai ini belum termasuk belanja BUMN/BUMD maupun APBD. Sebagai contoh, Pertamina dan KPS setiap tahunnya melakukan pengadaan sekitar US\$ 5 milyar. Pengadaan barang/jasa yang efisien akan memberi sumbangan yang signifikan pada keuangan negara.

Terhadap pertumbuhan ekonomi, APBN (yang di dalamnya terkandung pengadaan) memberikan kontribusi yang signifikan. Kontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi dari konsumsi pemerintah berkisar 0,6% pada tahun 2001 (pertumbuhan

¹¹ Bersumber dari Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, Tim Sosialisasi Keputusan Presiden No. 80 Tahun 2003, Bappenas

ekonomi tahun 2001 adalah 3,44%), dan 0,7% pada tahun 2002 (pertumbuhan ekonomi tahun 2002 adalah 3,66%). Karena besarnya nilai pengadaan dan sumbangannya pada perekonomian serta banyaknya pihak yang terlibat dalam proses pengadaan, maka perwujudan sistem pengadaan yang baik akan berdampak luas bagi perubahan perilaku, baik di birokrasi maupun di kalangan pelaku usaha dan masyarakat pada umumnya.

Sistem pengadaan yang menerapkan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik akan mendorong efisiensi dan efektivitas belanja publik sekaligus tata perilaku tiga pilar (pemerintah, swasta dan masyarakat) dalam penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Birokrasi pemerintah akan memiliki norma-norma yang menyimpang apabila secara terus menerus tidak mampu menerapkan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik karena sistem pengadaan yang tidak mendukung diterapkannya dan dilaksanakan prinsip-prinsip tersebut. Korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) dan berbagai penyimpangan menjadi sesuatu yang lazim dan biasa. Oleh karena itu, birokrasi harus dimungkinkan mewujudkan nilai-nilai berdasarkan prinsip-prinsip tersebut dengan membenahi sistem pengadaan. Demikian pula halnya di kalangan pelaku usaha.

Dunia usaha yang tidak terbiasa dengan lingkungan yang mengedepankan persaingan yang sehat, tidak akan dapat menghasilkan barang/jasa yang berdaya saing, karena usaha

tumbuh dari inefisiensi yang dibebankan kepada masyarakat. Dengan sistem pengadaan yang dapat menjamin terciptanya persaingan sehat, pelaku usaha akan dituntut untuk secara terus menerus meningkatkan kompetensinya untuk menghasilkan barang/jasa yang berdaya saing dan memenangkan persaingan. Pada akhirnya, interaksi positif antara swasta dan pemerintah sebagai pelaku utama pengadaan barang/jasa akan menghasilkan manfaat yang lebih besar kepada masyarakat luas.

Dalam konteks inilah peninjauan kembali secara mendasar serta pembaharuan sistem pengadaan barang/jasa pemerintah bersama-sama dengan langkah-langkah pembaharuan di bidang keuangan negara menjadi prioritas nasional.

B. Permasalahan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah

Secara umum, proses pengadaan barang/jasa selama ini belum dapat menghasilkan harga yang kompetitif. Harga barang/jasa yang diperoleh melalui proses pengadaan cenderung lebih tinggi dibandingkan pembelian langsung oleh swasta. Hal ini menjadi indikator bahwa proses pengadaan cenderung menciptakan ekonomi biaya tinggi dan menciptakan biaya-biaya yang menambah harga penawaran. Harga yang tidak kompetitif pada akhirnya akan merugikan keuangan negara dan masyarakat pada umumnya karena berkurangnya manfaat dari belanja negara. Inefisiensi menjadi semakin bertambah besar manakala proses pelelangan juga tidak jujur. Perilaku ini menciptakan nilai

proyek yang menggelembung dan kemudian diikuti dengan pelaksanaan pengadaan yang tidak jujur dan ada unsur KKN.

Selain itu dalam kurun waktu sampai dengan tahun 2000, pendekatan dalam pengadaan barang/jasa pemerintah cenderung protektif dan mengedepankan aspek pemerataan peluang usaha. Pendekatan ini ditunjukkan dengan banyaknya pembatasan-pembatasan dalam keikutsertaan dunia usaha dalam pengadaan seperti penggolongan penyedia barang/jasa (besar, menengah, kecil), pembatasan wilayah operasi berdasarkan golongan usaha, pembidangan yang kaku, dsb. Pendekatan ini terbukti tidak dapat memberi sumbangan yang berarti bagi peningkatan daya saing nasional dan tumbuh berkembangnya usaha-usaha di daerah yang kompetitif. Pendekatan ini juga menciptakan peluang-peluang KKN dalam pengadaan barang/jasa.

Pada giliran selanjutnya beberapa permasalahan di atas menyebabkan maksud belanja sektor publik dalam APBN dan APBD maupun belanja badan usaha milik negara (BUMN) untuk dapat mendorong perekonomian di samping menyediakan pelayanan publik dan penyelenggaraan pemerintahan kurang tercapai.

Beberapa permasalahan pengadaan barang/jasa pemerintah tersebut di atas ditengarai merupakan akibat dari beberapa hal berikut :

1. Ketentuan perundang-undangan yang ada inkonsisten, tumpang tindih, tidak mengatur secara sama sehingga saling bertabrakan, tidak memberi pedoman yang jelas (membingungkan). Ketentuan perundang-undangan yang mengatur pengadaan barang/jasa adalah Keputusan Presiden dan Surat Keputusan Bersama Menteri Keuangan dan Menteri Negara PPN/Kepala Bappenas, yang diikuti oleh petunjuk pelaksanaan masing-masing instansi maupun Peraturan Daerah dan keputusan Kepala Daerah. Di samping itu, dalam hal-hal tertentu, ketentuan dan pedoman yang ada kurang memberi ruang untuk melaksanakan proses pengadaan barang/jasa dengan sederhana.
2. Sumber daya manusia pengelola pengadaan barang dan jasa pada umumnya tidak memiliki kapasitas yang memadai untuk dapat melaksanakan pengadaan barang dan jasa sesuai ketentuan. Hal ini disebabkan oleh kurang dikembangkannya skema manajemen proyek yang baik maupun persyaratan pengelola pengadaan barang dan jasa. Pengelola pengadaan barang dan jasa belum dipandang sebagai profesi yang menuntut kualifikasi tertentu.
3. Di berbagai negara, pedoman pengadaan barang/jasa merupakan produk yang selalu diperbaharui dan terus menerus dievaluasi oleh suatu institusi yang lintas-sektoral mengingat cakupannya yang luas. Institusi semacam ini belum dibentuk, sehingga pengembangan kebijakan pengadaan barang dan jasa cenderung *ad-hoc*.

C. Kebijakan Umum Pengadaan Barang dan Jasa

Dalam mengembangkan kebijakan pengadaan barang/jasa, ada beberapa perubahan lingkungan strategis yang dipertimbangkan, yaitu:

1. **Demokratisasi.** Perkembangan demokratisasi melahirkan tuntutan yang semakin besar bagi terwujudnya persaingan yang sehat dalam kegiatan berusaha. Ciri-ciri suatu kondisi persaingan yang sehat adalah tidak adanya monopoli, tidak adanya diskriminasi dan pasar yang terbuka (tidak protektif). Peluang usaha harus dapat dimanfaatkan dan dimasuki oleh setiap pelaku usaha.
2. **Otonomi daerah.** Kebijakan otonomi daerah membawa konsekuensi peran pemerintah daerah semakin besar dalam rangka menciptakan manfaat sebesar-besarnya dari belanja pemerintah bagi perekonomian, termasuk mendorong demokratisasi ekonomi, dan melaksanakan belanja melalui pengadaan barang/jasa secara efisien dan efektif.
3. **Liberalisasi perdagangan.** Sistem perdagangan dunia yang semakin terbuka menuntut setiap bangsa memiliki tidak hanya *comparative advantage* namun juga *competitive advantage*. Belanja publik secara sistematis dan berkesinambungan dapat digunakan sebagai instrumen untuk menciptakan baik *comparative advantage* maupun *competitive advantage* atas setiap produk barang/jasa dalam negeri. Kebijakan belanja publik melalui pengadaan barang/jasa memberi kepastian pasar bagi produk dalam negeri untuk meningkatkan daya saingnya. Proses pengadaan barang/jasa yang jujur dan adil serta tidak menyimpang akan

memberi kepastian dunia usaha bahwa usaha yang kompetitif akan memenangkan pelelangan. Akhirnya, upaya yang sistematis dan berkesinambungan melalui belanja publik akan menumbuhkan daya saing nasional.

Berdasarkan pertimbangan besarnya belanja yang dilaksanakan melalui proses pengadaan serta potensi proses tersebut mempengaruhi perilaku birokrasi dan masyarakat, dan tujuan untuk memecahkan permasalahan umum dalam lingkungan strategis yang ada maka kebijakan pengadaan dirumuskan sebagai berikut:

1. Meningkatkan penggunaan produksi dalam negeri, rancang bangun dan perekayasaan nasional yang sasarannya adalah memperluas lapangan kerja dan mengembangkan industri dalam negeri dalam rangka meningkatkan daya saing barang/jasa produksi dalam negeri pada perdagangan internasional;
2. Meningkatkan peran serta usaha kecil termasuk koperasi kecil dan kelompok masyarakat dalam pengadaan barang/jasa;
3. Menyederhanakan ketentuan dan tata cara untuk mempercepat proses pengambilan keputusan dalam pengadaan barang/jasa;
4. Meningkatkan profesionalisme, kemandirian, dan tanggungjawab pengguna, panitia/pejabat pengadaan, dan penyedia barang/jasa;
5. Meningkatkan penerimaan negara melalui sektor perpajakan;

6. Menumbuhkembangkan peran serta usaha nasional;
7. Mengharuskan pelaksanaan pemilihan penyedia barang/jasa dilakukan di dalam wilayah Negara Republik Indonesia;
8. Kewajiban mengumumkan secara terbuka rencana pengadaan barang/jasa kecuali pengadaan barang/jasa yang bersifat rahasia pada setiap awal pelaksanaan anggaran kepada masyarakat luas.

D. Pokok-pokok Ketentuan Keppres 80 Tahun 2003

Dengan kebijakan umum tersebut maka penyempurnaan ketentuan-ketentuan pengadaan barang/jasa dimaksudkan untuk dapat: 1). mengurangi ekonomi biaya tinggi dalam pengadaan; 2). menciptakan persaingan yang sehat; 3) menciptakan prosedur pengadaan yang sederhana; 4). mengefektifkan perlindungan dan perluasan peluang usaha kecil; 5). meningkatkan penggunaan produksi dalam negeri; 6). menjamin konsistensi ketentuan-ketentuan pengadaan barang dan jasa di semua instansi; dan 7). mendorong peningkatan profesionalitas pengelola proyek.

1. Mengurangi ekonomi biaya tinggi dan meningkatkan efisiensi:

- a. Dalam pengadaan barang dan jasa, ekonomi biaya tinggi dapat disebabkan oleh prosedur di dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa maupun adanya persyaratan-persyaratan badan usaha yang telah memiliki izin usaha di suatu bidang untuk berhak mengikuti pengadaan

barang/jasa sesuai dengan bidang usahanya. Untuk mendapatkan izin usaha, maka badan usaha harus sudah memenuhi persyaratan yang diatur oleh peraturan perundang-undangan di masing-masing bidang usaha. Oleh karena itu, ketentuan persyaratan penyedia barang/jasa cukup dengan dipenuhinya persyaratan perizinan usaha karena sudah mencerminkan kompetensi tertentu di suatu bidang usaha.

- b. Dalam rangka kualifikasi dan klasifikasi, panitia pengadaan mendasarkan pada referensi pemberi tugas sebelumnya dan kontrak-kontrak sebelumnya. Dengan demikian, maka sertifikat badan usaha tidak diperlukan untuk menentukan kualifikasi dan klasifikasi serta tidak menjadi persyaratan untuk mengikuti pengadaan barang/jasa.
- c. Untuk paket pekerjaan di bawah Rp. 50 milyar dan sederhana, penilaian persyaratan kualifikasi sangat disederhanakan dan digunakan sistem paska kualifikasi kepada 3 (tiga) calon pemenang yang akan diusulkan. Sehingga kesempatan mengikuti pengadaan akan semakin besar dan semakin menutup peluang proses pengadaan yang diatur.
- d. Untuk meringankan beban badan usaha, dalam proses pengadaan tidak perlu menyerahkan: photocopy dokumen, pengesahan photocopy dokumen, surat tidak masuk daftar hitam. Dokumen-dokumen dalam rangka penilaian kualifikasi diganti dengan surat pernyataan di atas meterai terhadap kebenaran informasi kualifikasi yang

disampaikan pada saat mengajukan penawaran, sehingga sebelum calon pemenang diketahui, peserta pengadaan tidak perlu mengeluarkan biaya besar untuk mengandakan dokumen.

- e. Pemerintah daerah/departemen/lembaga dilarang menambah persyaratan baru yang tidak ditetapkan dalam Keppres yang dapat mengurangi persaingan.
- f. Untuk paket-paket proyek kecil, kepanitiaan pengadaan disederhanakan. Pengadaan dapat dilaksanakan oleh seorang pejabat pengadaan dan tidak perlu oleh panitia pengadaan.

2. Meningkatkan persaingan sehat:

- a. Penggolongan usaha ke dalam kelompok besar, menengah dan kecil dihilangkan. Selanjutnya hanya dikenal kelompok usaha kecil berdasarkan undang-undang untuk melaksanakan paket pekerjaan sampai dengan Rp. 1 milyar.
- b. Menghilangkan pembatasan wilayah operasi badan usaha.
- c. Memberlakukan sistem pasca kualifikasi terhadap lk 90% proses pengadaan pemerintah sehingga menghilangkan *barrier to entry* bagi badan usaha untuk ikut serta dalam proses pengadaan.
- d. Kewajiban mengumumkan pengadaan di koran dengan sirkulasi wilayah propinsi untuk pengadaan di kabupaten/kota untuk memperluas kesempatan usaha bagi dunia usaha.

- e. Kewajiban memberi waktu yang cukup untuk mempersiapkan keikutsertaan dalam pengadaan.

3. Penyederhanaan prosedur:

- a. Penyederhanaan persyaratan keikutsertaan dunia usaha dalam pengadaan.
- b. Dokumen-dokumen kualifikasi yang diserahkan diganti dengan *check list* dan surat pernyataan kebenaran data dokumen.
- c. Sertifikasi badan usaha tidak dipersyaratkan.
- d. Menghilangkan persyaratan-persyaratan tambahan yang biasanya diwajibkan oleh departemen/lembaga/pemerintah daerah yang bertentangan dengan Keppres.

4. Perlindungan dan Perluasan Peluang Usaha Kecil

- a. Paket di bawah Rp. 1 milyar yang dicadangkan untuk usaha kecil dilarang dilaksanakan oleh pengusaha menengah/besar.
- b. Instansi pemerintah diwajibkan menyediakan paket-paket pekerjaan yang cukup banyak untuk membuka peluang usaha kecil.
- c. Larangan penggabungan paket-paket yang semestinya lebih efisien dilaksanakan oleh usaha kecil.
- d. Memperluas informasi peluang usaha untuk usaha kecil.

5. Mendorong Penggunaan Produksi Dalam Negeri:

- a. Memaksimalkan penggunaan produksi dalam negeri.

- b. Tetap diwajibkannya penggunaan SNI dalam spesifikasi teknis.
- c. Keikutsertaan perusahaan asing hanya untuk paket di atas Rp. 50 milyar.
- d. Tetap diberlakukan preferensi harga untuk barang/jasa produksi dalam negeri.

6. Peningkatan Profesionalitas Pengelola Proyek:

- a. Kewajiban memiliki sertifikat Ahli Pengadaan Pemerintah bagi pengelola proyek dengan masa transisi 3 tahun.
- b. Penegasan wewenang dan kewajiban pengelola proyek.
- c. Menghilangkan conflict of interest dari pengelola proyek.

Untuk menjamin konsistensi ketentuan-ketentuan pengadaan barang dan jasa maka telah dilakukan upaya-upaya antara lain menjadikan pokok-pokok ketentuan dalam petunjuk teknis Keppres 18 tahun 2000 sebagai Lampiran Keppres 80 Tahun 2003. Selain itu juga dilarang ketentuan-ketentuan instansi/daerah yang bertentangan dengan prinsip pengadaan dalam Keppres. Pemerintah juga merencanakan pembentukan lembaga pengembangan kebijakan pengadaan yang lintas departemen/sector/tingkatan pemerintahan.

E. Latihan

1. Jelaskan mengapa pengadaan barang dan jasa pemerintah mempunyai peran penting dalam mendorong pertumbuhan ekonomi.

2. Sebutkan beberapa permasalahan pengadaan barang dan jasa pemerintah sehingga memerlukan perumusan ulang sistemnya sebagaimana diatur dalam Keppres 80/2003.
3. Sebutkan beberapa ketentuan pokok yang diatur dalam Keppres 89/2003
4. Jelaskan beberapa ketentuan Keppres 80/2003 yang menunjang pengembangan Usaha Kecil dan Menengah (UKM).

F. Rangkuman

Penerbitan Keppres 80/2003 merupakan upaya untuk mengatasi permasalahan dalam pengadaan barang dan jasa di sektor publik. Di samping itu, Keppres juga diharapkan mampu mendorong tumbuhnya dunia usaha yang handal dan berdaya saing serta terciptanya *good governance*, baik di sektor publik maupun di sektor swasta. Pencapaian tujuan tersebut dalam pelaksanaannya sangat tergantung kepada komitmen pelaksana di lapangan, dalam hal ini Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) dan panitia pengadaan termasuk juga para atasannya. Keppres 80/2003 sudah memberi pedoman yang memadai untuk mendukung PPK dan panitia melaksanakan proses pengadaan sesuai dengan tujuan kebijakannya.

BAB IX

SISTEM PERTANGGUNGJAWABAN PENGELOLAAN PEMBANGUNAN

Setelah membaca Bab ini, peserta Diklat diharapkan mampu memahami dan menjelaskan sistem pertanggungjawaban pengelolaan pembangunan

Pada dasarnya, pertanggungjawaban pengelolaan pembangunan merupakan sesuatu yang penting untuk mendapatkan kepastian mengenai keberhasilan atau ketepatan suatu kegiatan atau proyek pembangunan dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Proses pertanggungjawaban pengelolaan pembangunan dapat dilakukan melalui pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh unit-unit pengawasan yang ada, baik yang bersifat preventif maupun represif. Sistem dan pelaksanaan pengawasan pembangunan di Indonesia mencakup pengawasan internal yang meliputi pengawasan fungsional dan pengawasan melekat sebagai bagian dari pengendalian internal, serta pengawasan eksternal yang meliputi pengawasan oleh lembaga konstitusional dan pengawasan masyarakat (publik).

A. Pengertian Sistem Pertanggungjawaban Pengelolaan Pembangunan

Pertanggungjawaban atas pelaksanaan pembangunan perlu disampaikan oleh para pengelola pembangunan pada tingkat nasional sampai dengan tingkat daerah. Hal ini dimaksudkan

agar pelaksanaan pembangunan tersebut dapat diselenggarakan secara efektif dan efisien. Dalam pertanggungjawaban pelaksanaan, terdapat beberapa segi yang perlu diperhatikan (Tjokroamidjojo, 1996).

Pertama adalah dapat dipertanggungjawabkan dari segi pencapaian tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran pembangunan yang telah ditetapkan bersama dan berdasarkan hukum. Secara umum, anggaran negara, anggaran daerah atau anggaran lembaga-lembaga lainnya dapat diartikan sebagai rencana keuangan yang mencerminkan pilihan kebijakan untuk suatu periode masa yang akan datang. Anggaran bagi sektor publik meliputi anggaran bagi sebuah negara, suatu daerah otonom atau badan usaha milik negara atau akan lebih mudah disebut dengan anggaran publik. Makna anggaran publik adalah suatu kebijakan publik tentang perkiraan pengeluaran dan penerimaan yang diharapkan akan terjadi dalam suatu periode di masa depan serta data dari pengeluaran dan penerimaan yang sungguh-sungguh terjadi di masa yang lalu.

Kedua adalah dapat dipertanggungjawabkan dari segi akuntabilitas penyelenggaraan terutama dari segi manajemen keuangan. Dalam hal ini, tujuannya adalah agar pengelolaan efisien dan efektif dalam mencapai sasaran.

Untuk maksud tersebut, diperlukan dukungan dari pelaksanaan pengawasan dan evaluasi yang baik. Pelaksanaan yang baik dapat tercipta kalau sistem pengawasan dan evaluasi yang ada

dapat berjalan baik. Di samping itu, pengawasan dan evaluasi pembangunan sangat terkait dengan birokrasi pemerintahan.

B. Pertanggungjawaban Pengelolaan Pembangunan Dalam Lingkungan Pemerintahan

Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara memuat perubahan yang mendasar baik dalam pendekatan penyusunan anggaran maupun pelaksanaan anggaran negara. Penyusunan anggaran dengan perspektif jangka menengah, penganggaran secara terpadu, dan penganggaran berdasarkan kinerja adalah aspek penganggaran yang baru. Dengan perspektif jangka menengah akan meningkatkan keterkaitan proses perencanaan dan penganggaran, meningkatkan disiplin fiskal, dan alokasi sumberdaya yang rasional. Penganggaran secara terpadu berarti memuat semua kegiatan instansi pemerintah dalam APBN sekaligus mengintegrasikan anggaran belanja rutin dan anggaran belanja pembangunan yang selama ini menimbulkan dikotomi yang tidak perlu. Akhirnya penganggaran berbasis kinerja dimaksudkan untuk memperjelas tujuan dan indikator kinerja sehingga mendukung efisiensi dan efektivitas dalam pemanfaatan sumber daya yang ada. Itu dari sisi penganggaran.

Sedang dari sisi pelaksanaan anggaran negara terdapat kepastian hukum bahwa Presiden adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara yang wewenangnya dilimpahkan kepada Menteri Keuangan sehingga dapatlah disebut bahwa

Menteri Keuangan adalah *Chief Financial Officer* (CFO) Pemerintah Republik Indonesia dan menteri atau ketua lembaga sebagai *Chief Operational Officer* (COO) untuk suatu bidang pemerintahan. Konsekuensinya adalah pemisahan yang tegas antara pemegang kewenangan administratif (*ordonnateur*), dalam hal ini kementerian negara/lembaga, dan pemegang kewenangan kebendaharaan (*comptable*) yang berada di tangan kementerian keuangan. Konsekuensi tersebut dalam pelaksanaan anggaran membawa hal yang baru yaitu wewenang perintah membayar yang selama ini ada dalam kewenangan Menteri Keuangan menjadi kewenangan menteri/ketua lembaga.

Pertanggungjawaban di lingkungan pemerintahan dilakukan melalui proses pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran. Pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran mencakup hal-hal sebagai berikut.

1. Akuntabilitas Kebijakan

Menteri/Pimpinan Lembaga selaku pengguna anggaran/barang bertanggung jawab atas pelaksanaan kebijakan yang ditetapkan dalam Undang-Undang APBN dari segi manfaat/hasil.

2. Akuntabilitas Kegiatan

Kepala Kantor selaku kuasa pengguna anggaran/barang bertanggung jawab atas pelaksanaan kegiatan yang ditetapkan dalam Undang-Undang APBN dari segi barang dan/atau jasa yang disediakan.

3. Akuntabilitas Pengelolaan Uang/Barang secara Fisik

Setiap orang yang diberi tugas menerima, menyimpan, membayar dan/atau menyerahkan uang atau surat berharga atau barang-barang negara bertanggung jawab secara pribadi atas kerugian keuangan negara yang berada dalam pengurusannya.

4. Laporan Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Kementerian/Lembaga

Kementerian/Lembaga menyusun Laporan Keuangan yang meliputi: (1) Laporan realisasi anggaran Kementerian/Lembaga, (2) Neraca Kementerian/Lembaga, serta (3) Catatan atas Laporan Realisasi Anggaran dan Neraca Kementerian/Lembaga.

Adapun Laporan Keuangan Kementerian/Lembaga disusun dan disajikan sesuai standar akuntansi pemerintahan. Di samping itu, Laporan Keuangan Kementerian/Lembaga disampaikan kepada Menteri Keuangan selambat-lambatnya dua bulan setelah tahun anggaran berakhir.

Dengan perubahan tersebut, pertanggungjawaban di lingkungan pemerintahan juga mengalami perubahan. Pertanggungjawaban tidak hanya didasarkan kepada pengawasan penggunaan anggaran tetapi juga dititikberatkan kepada pemeriksaan kinerjanya sehingga kegiatan-kegiatan pembangunan dapat terjaga efisiensi dan efektivitas dalam pelaksanaannya. Hakikat pengawasan adalah untuk

mencegah sedini mungkin terjadinya penyimpangan, pemborosan, penyelewengan, hambatan, kesalahan dan kegagalan dalam pencapaian tujuan dan sasaran.

Pengawasan pembangunan dalam lingkungan pemerintahan dapat dilakukan secara internal maupun eksternal, dapat bersifat preventif maupun represif. Pengawasan internal meliputi pengawasan melekat dan pengawasan fungsional.

a. Pengawasan Internal

Pengawasan internal mencakup pengawasan melekat dan pengawasan fungsional.

Pertama, pengawasan melekat (*waskat*) merupakan pengawasan yang dilakukan oleh setiap pimpinan terhadap bawahan dan unit kerja yang dipimpinnya. Tujuannya adalah terciptanya kondisi yang mendukung kelancaran dan ketepatan pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan, kebijakan, rencana dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Agar kegiatan pengawasan melekat dapat mencapai sasaran dan hasil nyata, maka kepada pimpinan instansi diwajibkan untuk:

Meningkatkan dan menyempurnakan pelaksanaan pengawasan melekat (*lakwaskat*) sesuai dengan tugas pokok, fungsi, rencana dan program kerja dari masing-masing unit kerja.

Menyusun program peningkatan pelaksanaan pengawasan melekat tahunan dari masing-masing unit kerja.

Kedua, pengawasan fungsional (wasnal) merupakan pengawasan yang dilakukan oleh aparat yang tugas pokoknya melakukan pengawasan intern instansinya, seperti Itjen, Inspektorat Utama, Bawasda Propinsi/Kabupaten/Kota, dan unit pengawasan intern di berbagai BUMN/BUMD. Pelaksanaan pengawasan fungsional (wasnal) masih cukup strategis walaupun pengawasan melekat ditingkatkan.

b. Pengawasan Eksternal

Pengawasan eksternal meliputi pengawasan eksternal instansi dan pengawasan eksternal pemerintah.

Pertama, Pengawasan eksternal instansi adalah pengawasan yang dilakukan kepada departemen/LPND/instansi lain oleh BPKP. Pada dasarnya, BPKP melakukan pemeriksaan terhadap APBN, APBD dan BUMN/BUMD yang meliputi pemeriksaan keuangan dan kinerja maupun pemeriksaan manajemen, bahkan juga pemeriksaan khusus dan pengawasan akuntan publik.

Kedua, pengawasan eksternal pemerintah dilakukan melalui pemeriksaan BPK, pengawasan legislatif oleh DPR/DPRD (pengawasan politik) dan pengawasan masyarakat.

1) *Pemeriksaan BPK*

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, BPK melaksanakan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh BPK tersebut meliputi seluruh unsur keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Adapun pemeriksaan sebagaimana dimaksud di atas terdiri atas pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu.

- a. Pemeriksaan Keuangan adalah pemeriksaan atas laporan keuangan.
- b. Pemeriksaan Kinerja adalah pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara yang terdiri atas pemeriksaan aspek ekonomi dan efisiensi serta pemeriksaan aspek efektivitas.
- c. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu adalah pemeriksaan yang tidak termasuk dalam kedua jenis pemeriksaan tersebut di atas.

Dalam kaitan itu, berdasarkan anggaran terpadu yang berbasis kinerja, fokus obyek pemeriksaan untuk pertanggungjawaban pengelolaan pembangunan dilandaskan kepada pemeriksaan kinerja di samping pemeriksaan keuangan. Untuk itu, perencanaan kegiatan pembangunan yang dilakukan hendaknya

telah dikaitkan dengan indikator kinerja yang akan dijadikan sebagai penilaian terhadap pencapaian target pelaksanaan.

2) *Pengawasan Masyarakat (Wasmas)*

Pengawasan masyarakat atau disebut juga kontrol sosial merupakan pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat sendiri atas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Wasmas perlu ditingkatkan dan diefektifkan sehingga menjadi pengawasan yang efisien dan efektif. Tujuan pengembangan wasmas yang sehat dan positif adalah makin bertumbuh dan meningkatnya tanggung jawab dan peranserta masyarakat dalam pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan. Dalam kaitan ini aparatur pemerintah berkewajiban untuk selalu memberikan kesempatan agar masyarakat mampu dan mau melaksanakan wasmas dengan sebaik-baiknya. Bagaimanapun kecilnya nilai informasi yang disampaikan wasmas harus diperhatikan.

Di samping itu, dalam rangka meningkatkan peran wasmas, masyarakat perlu melakukan pemantauan pada setiap tahap dalam siklus penyusunan anggaran, baik itu di tingkat nasional maupun di tingkat daerah. Untuk maksud tersebut, tentu saja perlu didahului dengan menjadikan anggaran sebagai isu publik sehingga semua warga masyarakat merasakan urgensi anggaran publik bagi kesejahteraannya. Upaya ini

tentu saja harus dilakukan melalui kampanye publik yang masif dan jejaring yang kuat antara sesama elemen masyarakat sipil. Barangkali yang lebih baik untuk dilakukan pertama kali adalah membentuk jaringan pemantau kebijakan publik antara elemen masyarakat sipil di setiap kabupaten atau kota. Hal ini disebabkan karena kebijakan-kebijakan publik yang ada seringkali memiliki kendala struktural seperti untuk mengubah sebuah peraturan daerah harus mengubah dulu peraturan pemerintahnya.

C. Optimalisasi Pengawasan

Untuk dapat mencapai hasil pengawasan yang optimal maka sasaran dan lingkup pengawasan perlu ditetapkan secara selektif berdasarkan kriteria yang tepat, dengan fokus pengawasan diarahkan pada program-program yang mempunyai kontribusi besar terhadap terwujudnya, misalnya, pemulihan ekonomi. Dalam menyusun rencana pengawasan perlu dikembangkan sistem perencanaan pengawasan terpadu dalam rangka mencapai pengawasan secara sinergis.

Di samping itu, multi pengawasan fungsional bertingkat seperti di Indonesia menuntut adanya koordinasi yang prima. Koordinasi yang buruk akan menimbulkan pemeriksaan yang bertubi-tubi, tumpang tindih atau bahkan terjadi duplikasi. Jika hal seperti ini terjadi maka pengawasan menjadi pemborosan dan mengganggu para pejabat eksekutif dalam pelaksanaan tugasnya.

D. Pertanggungjawaban Pengelolaan Pembangunan Melalui Evaluasi

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan, evaluasi dilakukan untuk dapat mengetahui dengan pasti apakah pencapaian hasil, kemajuan dan kendala yang dijumpai dalam pelaksanaan rencana pembangunan dapat dinilai dan dipelajari untuk perbaikan pelaksanaan rencana pembangunan di masa mendatang. Fokus utama evaluasi diarahkan kepada pelaksanaan rencana pembangunan. Oleh karena itu, perencanaan yang transparan dan akuntabel harus disertai dengan penyusunan indikator kinerja pelaksanaan rencana, sekurang-kurangnya meliputi indikator masukan, indikator keluaran, dan indikator hasil/manfaat.

Evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan terdiri atas (1) evaluasi pelaksanaan rencana kerja kementerian/lembaga (*Renja-KL*) dan RKP serta (2) evaluasi pelaksanaan RPJM Nasional dan rencana strategis kementerian/lembaga (*Renstra-KL*).

1. Evaluasi pelaksanaan Renja-KL dan RKP dimaksudkan untuk menilai keberhasilan pelaksanaan dari suatu program/kegiatan berdasarkan indikator dan sasaran kinerja yang tercantum dalam Renstra-KL dan RPJM Nasional.

Proses evaluasi pelaksanaan tersebut adalah sebagai berikut.

- a. Pimpinan kementerian/lembaga (K/L) melakukan evaluasi Renja-KL periode sebelumnya atas pencapaian sasaran sumberdaya yang digunakan serta indikator dan sasaran kinerja keluaran (*output*) untuk masing-masing kegiatan;
 - b. Hasil evaluasi keluaran tersebut digunakan untuk menilai pencapaian indikator dan sasaran hasil (*outcome*);
 - c. Pimpinan K/L menyampaikan laporan hasil evaluasi pelaksanaan Renja-KL kepada Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional (Menneg PPN)/Kepala Bappenas paling lambat 2 (dua) bulan setelah tahun anggaran berakhir;
 - d. Menneg PPN/Kepala Bappenas melakukan evaluasi pelaksanaan RKP periode sebelumnya berdasarkan laporan hasil evaluasi pelaksanaan Renja-KL; serta
 - e. Menneg PPN/Kepala Bappenas menggunakan hasil evaluasi pelaksanaan RKP tersebut untuk penyusunan rancangan RKP periode 2 (dua) tahun berikutnya.
2. Evaluasi pelaksanaan Renstra-KL dan RPJM Nasional dimaksudkan untuk menilai efisiensi, efektivitas, manfaat, dampak, dan keberlanjutan dari suatu program.

Proses evaluasi pelaksanaan tersebut adalah sebagai berikut.

 - a. Pimpinan K/L melakukan evaluasi pelaksanaan Renstra-KL atas pelaksanaan program-program dalam Renstra-KL;

- b. Hasil evaluasi Renstra-KL disampaikan kepada Menneg PPN/Kepala Bappenas paling lambat 4 (empat) bulan sebelum RPJM Nasional berakhir;
- c. Menneg PPN/Kepala Bappenas melakukan evaluasi pelaksanaan RPJM Nasional atas pencapaian pelaksanaan strategi pembangunan nasional, kebijakan umum, program dan kegiatan pokok, serta kerangka ekonomi makro dengan menggunakan hasil laporan evaluasi pelaksanaan Renstra-KL dan hasil evaluasi pelaksanaan RKP periode RPJM Nasional yang berjalan; serta
- d. Berdasarkan hasil evaluasi pelaksanaan RPJM Nasional tersebut, Pimpinan K/L dapat mengajukan usulan perubahan program kepada Menneg PPN/Kepala Bappenas.

E. Latihan

1. Sebutkan beberapa segi apa saja yang perlu dipertanggungjawabkan?
2. Apa saja yang termasuk ke dalam kelompok pengawasan eksternal? Jelaskan!
3. Sebutkan, apa saja yang termasuk ke dalam kelompok pemeriksaan BPK?
4. Mengapa optimalisasi pengawasan perlu dilakukan? Jelaskan!

F. Rangkuman

Pertanggungjawaban pengelolaan pembangunan merupakan sesuatu yang penting untuk mendapatkan kepastian mengenai keberhasilan atau ketepatan suatu kegiatan atau proyek pembangunan dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Proses pertanggungjawaban pengelolaan pembangunan dapat dilakukan melalui pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh unit-unit pengawasan yang ada, baik yang bersifat preventif maupun represif dan melalui pelaksanaan evaluasi.

Sistem pengawasan pembangunan di Indonesia mencakup pengawasan internal yang meliputi pengawasan fungsional dan pengawasan melekat sebagai bagian dari pengendalian internal, serta pengawasan eksternal yang meliputi pengawasan eksternal instansi oleh BPKP serta pengawasan eksternal pemerintah oleh lembaga konstitusional (DPR/DPRD dan BPK) dan pengawasan masyarakat. Pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK telah memfokuskan kepada obyek pemeriksaan kinerja, yang tercermin dari perubahan pengelolaan keuangan negara yang berlaku saat ini.

Penyusunan perencanaan pengawasan dan koordinasi dalam pelaksanaan pengawasan penting artinya agar pengawasan yang dilakukan tersebut efektif, efisien dan bermanfaat.

Di samping pengawasan, evaluasi juga merupakan instrumen pertanggungjawaban pengelolaan pembangunan. Evaluasi pelaksanaan rencana program/kegiatan pembangunan dilakukan untuk dapat mengetahui dengan pasti apakah pencapaian hasil, kemajuan dan kendala yang dijumpai dalam pelaksanaan rencana pembangunan dapat dinilai dan dipelajari untuk perbaikan pelaksanaan rencana pembangunan di masa mendatang. Untuk itu, evaluasi pelaksanaan dilakukan dengan membandingkan pencapaian Renja-KL terhadap RKP dan pencapaian Renstra-KL terhadap RPJM Nasional.

BAB X

PERAN *STAKEHOLDERS*

PEMBANGUNAN DALAM PENERAPAN

TATA KELOLA YANG BAIK ¹²

Setelah membaca Bab ini, peserta mampu memahami dan menjelaskan peran stake holders pembangunan dalam penerapan tata kelola yang baik

A. Pendahuluan

Pada bab-bab yang lalu telah disinggung pentingnya peran masyarakat dan dunia usaha disamping Pemerintah dalam tahapan pembangunan, dari perencanaan hingga pertanggungjawaban. Peran ketiganya bukan hanya sebagai target pembangunan namun juga pelaku pembangunan. Pemerintah, dunia usaha, dan masyarakat merupakan penentu keberhasilan pembangunan, atau disebut sebagai *stakeholders* pembangunan.

Peran *stakeholders* dalam pembangunan serupa dalam lingkungan korporasi yaitu menjaga tercapainya tujuan yang telah disepakati bersama. Tugas utama *stakeholders*¹³ korporasi adalah memastikan pengelolaan perusahaan oleh jajaran direksi dilaksanakan secara tepat dan tertib guna peningkatan kinerja usaha. *Stakeholders* pembangunan juga menaruh perhatian pada kinerja penyelenggaraan negara dalam rangka mencapai tujuan

¹² Bahan tulisan ini bersumber dari website Komite Nasional Kebijakan Governance, www.governance-indonesia.com

¹³ Padan kata dari *stakeholders* pada lingkungan korporasi adalah *shareholders*

pembangunan. Jadi penyelenggara negara maupun direksi perusahaan oleh masing-masing *stakeholders* diminta melaksanakan tata kelola yang baik (*good governance*).

Penerapan *good governance* pada lingkungan penyelenggara negara, khususnya pemerintah, akan memberikan kontribusi yang strategis dalam menciptakan iklim bisnis yang sehat, meningkatkan kemampuan daya saing, serta sangat efektif menghindari penyimpangan-penyimpangan dan pencegahan terhadap korupsi dan suap. Pertanyaannya adalah bagaimana mewujudkan *good governance*, serta strategi apa yang sebaiknya dilakukan untuk mewujudkannya?

Secara umum ada beberapa karakteristik yang melekat dalam praktek *good governance*. Pertama, praktek *good governance* seyogyanya memberi ruang kepada pihak diluar pemerintah untuk berperan secara optimal sehingga memungkinkan adanya sinergi diantara mereka. Kedua, dalam praktek *good governance* terkandung nilai-nilai yang membuat pemerintah maupun swasta dapat lebih efektif bekerja dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat. Nilai-nilai seperti efisiensi, keadilan, dan daya tanggap menjadi nilai yang penting. Ketiga, praktek *good governance* adalah praktek pemerintahan yang bersih dan bebas dari korupsi serta berorientasi pada kepentingan publik. praktek pemerintahan dinilai baik jika mampu mewujudkan transparansi, penegakan hukum, dan akuntabilitas publik.

Seperti telah disinggung di atas, secara makro stakeholders pembangunan dapat dikelompokkan menjadi masyarakat, pemerintah, dan dunia usaha. Peran dari masing-masing menurut **Pedoman Good Corporate Governance 2006** sebagai berikut :

- Pemerintah: melaksanakan prinsip dasar kebijakan *governance* yaitu menciptakan peraturan perundang-undangan yang menunjang iklim usaha yang sehat, efisien dan transparan, melaksanakan peraturan perundang-undangan dan penegakan hukum secara konsisten.
- Masyarakat: melakukan kontrol sosial terhadap pelayanan yang diselenggarakan pemerintah serta terhadap produk atau jasa yang dihasilkan dunia usaha melalui penyampaian pendapat secara obyektif dan bertanggungjawab.
- Dunia usaha: menerapkan etika bisnis secara konsisten sehingga dapat terwujud iklim usaha yang sehat, efisien, dan transparan.

B. Prinsip-Prinsip Tata Kelola Yang Baik

Dalam melaksanakan pembangunan, ketiga stakeholders diharapkan menegakkan prinsip-prinsip pengelolaan yang baik, yaitu ¹⁴:

1. Partisipasi Masyarakat

Semua warga masyarakat mempunyai suara dalam pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga perwakilan sah yang mewakili kepentingan mereka. Partisipasi menyeluruh tersebut

¹⁴ dikutip dari Prinsip-prinsip Good Governance, , www.governance-indonesia.com

dibangun berdasarkan kebebasan berkumpul dan mengungkapkan pendapat, serta kapasitas untuk berpartisipasi secara konstruktif.

2. **Tegaknya Supremasi Hukum**

Kerangka hukum harus adil dan diberlakukan tanpa pandang bulu, termasuk di dalamnya hukum-hukum yang menyangkut hak asasi manusia.

3. **Transparansi**

Transparansi dibangun atas dasar arus informasi yang bebas. Seluruh proses pemerintahan, lembaga-lembaga dan informasi perlu dapat diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan, dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dimengerti dan dipantau.

4. **Peduli pada Stakeholder**

Lembaga-lembaga dan seluruh proses pemerintahan harus berusaha melayani semua pihak yang berkepentingan.

5. **Berorientasi pada Konsensus**

Tata pemerintahan yang baik menjembatani kepentingan-kepentingan yang berbeda demi terbangunnya suatu konsensus menyeluruh yang terbaik bagi masyarakat, dan bila mungkin, konsensus dalam hal kebijakan-kebijakan dan prosedur-prosedur.

6. **Kesetaraan**

Semua warga masyarakat mempunyai kesempatan memperbaiki atau mempertahankan kesejahteraan mereka.

7. **Efektifitas dan Efisiensi**

Proses-proses pemerintahan dan lembaga-lembaga membuah hasil sesuai kebutuhan warga masyarakat dan

dengan menggunakan sumber-sumber daya yang ada seoptimal mungkin.

8. **Akuntabilitas**

Para pengambil keputusan di pemerintah, sektor swasta dan organisasi-organisasi masyarakat bertanggung jawab baik kepada masyarakat maupun kepada lembaga-lembaga yang berkepentingan. Bentuk pertanggungjawaban tersebut berbeda satu dengan lainnya tergantung dari jenis organisasi yang bersangkutan.

9. **Visi Strategis**

Para pemimpin dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jauh ke depan atas tata pemerintahan yang baik dan pembangunan manusia, serta kepekaan akan apa saja yang dibutuhkan untuk mewujudkan perkembangan tersebut. Selain itu mereka juga harus memiliki pemahaman atas kompleksitas kesejahteraan, budaya dan sosial yang menjadi dasar bagi perspektif tersebut.

C. **Tata Kelola yang Baik Pada Sektor Pelayanan Publik**¹⁵

Penerapan praktek *good governance* dapat dilakukan secara bertahap sesuai dengan kapasitas Pemerintah, masyarakat sipil, dan mekanisme pasar. Salah satu pilihan strategis untuk menerapkan *good governance* di Indonesia adalah melalui penyelenggaraan pelayanan publik.

¹⁵ Bahan tulisan ini bersumber dari Mas Achmad Daniri, Ketua Komite Nasional Kebijakan Governance, Good Governance Sektor Pelayanan Publik, Prasyarat Membangun Industri Berdaya Saing, www.governance-indonesia.com

Ada beberapa pertimbangan mengapa pelayanan publik menjadi strategis untuk memulai menerapkan *good governance*. Pertama, pelayanan publik selama ini menjadi ranah dimana Pemerintah berinteraksi dengan masyarakat. Ini berarti jika terjadi perubahan yang signifikan pada pelayanan publik, dengan sendirinya dapat dirasakan manfaatnya secara langsung oleh masyarakat luas. Keberhasilan mempraktekkan *good governance* pada pelayanan publik mampu membangkitkan kepercayaan masyarakat luas bahwa menerapkan *good governance* bukan hanya sebuah mitos, tetapi menjadi suatu kenyataan.

Kedua, pelayanan publik adalah ranah dimana berbagai aspek *good governance* dapat diartikulasikan secara lebih mudah. Nilai-nilai yang selama ini mencirikan praktek *good governance* seperti efisien, non diskriminatif, dan berkeadilan, berdaya tanggap, dan memiliki akuntabilitas tinggi dapat dengan mudah dikembangkan parameternya dalam ranah pelayanan publik.

Ketiga, pelayanan publik melibatkan kepentingan semua pihak, Pemerintah mewakili negara, masyarakat sipil, dan mekanisme pasar, yang semuanya memiliki kepentingan dan keterlibatan yang tinggi dalam ranah ini. Keberhasilan pemerintah sering dipengaruhi oleh kemampuan dalam menyelenggarakan pelayanan publik yang baik. Dengan memulai perubahan pada bidang yang dapat secara langsung dirasakan manfaatnya oleh masyarakat sipil dan para pelaku pasar, upaya melaksanakan *good governance* akan memperoleh dukungan dari semua

pemangku kepentingan. Dukungan ini sangat penting dalam menentukan keberhasilan karena memasyarakatkan *good governance* membutuhkan stamina dan daya tahan yang kuat.

D. Penerapan Tata Kelola Yang Baik Melalui Kebijakan Ekonomi

Pemerintah sebagai regulator diminta untuk melaksanakan prinsip dasar kebijakan *governance* sebagaimana yang dirumuskan dalam Pedoman GCG 2006 yaitu menciptakan peraturan perundang-undangan yang menunjang iklim usaha yang sehat, efisien dan transparan, melaksanakan peraturan perundang-undangan dan penegakan hukum secara konsisten.

Pemerintah mendukung prinsip dasar yang digariskan dalam Pedoman GCG 2006 tersebut. Kesungguhan tersebut antara lain tercermin pada Undang-Undang nomor 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal. Dalam undang-undang ini telah ditetapkan tiga kepastian yang akan diberikan kepada penanam modal, yaitu kepastian hak, kepastian hukum, dan kepastian perlindungan. Kepastian hak yaitu jaminan Pemerintah kepada penanaman modal untuk memperoleh haknya sepanjang kewajibannya telah dilaksanakan. Kepastian hukum, yaitu jaminan Pemerintah untuk menempatkan peraturan perundangan sebagai landasan utama dalam setiap tindakan dan kebijakan bagi penanam modal. Dan kepastian perlindungan, yaitu jaminan Pemerintah bagi penanam modal untuk memperoleh perlindungan dalam kegiatannya.

Penjabaran UU tersebut dalam bentuk Peraturan Pemerintah merupakan bagian dari Instruksi Presiden nomor 6 tahun 2007 tentang Kebijakan Percepatan Pengembangan Sektor Riil dan Pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah, yang diterbitkan Juni 2007 lalu. Salah satu kebijakan penting dalam Inpres tersebut dalam rangka perbaikan iklim investasi adalah memperkuat kelembagaan pelayanan investasi. Dalam waktu dekat akan ditetapkan Peraturan Presiden tentang Tata Cara dan Pelaksanaan Pelayanan Terpadu Satu Pintu. Dengan adanya ketentuan ini diharapkan prosedur penanaman modal menjadi jelas dan sederhana bagi penanam modal. Selain itu telah ditetapkan pula kriteria dan persyaratan bidang usaha yang tertutup dan yang terbuka dengan Peraturan Presiden nomor 76 dan 77 tahun 2007. Ketentuan ini diharapkan dapat menjamin kepastian hukum dan transparansi bidang usaha yang dapat dipilih penanam modal.

Program lain yang juga penting bagi dalam rangka efisiensi dan transparansi adalah percepatan pendirian perusahaan dan izin usaha. Pada bulan Juli 2007 ini direncanakan penerbitan ketentuan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara yang menyempurnakan peraturan-peraturan yang berkaitan dengan proses pendirian perusahaan dan ijin usaha, meliputi Tanda Daftar Perusahaan, Surat Ijin Usaha Perdagangan, Pendaftaran Tenaga Kerja dan Jaminan Sosial Tenaga Kerja. Dengan keluarnya ketentuan ini direncanakan proses pendirian perusahaan dan izin usaha menjadi maksimal 25 hari.

Sejalan dengan upaya tersebut di atas, peningkatan pelayanan informasi dan perijinan investasi secara *online* juga akan dilaksanakan. *Pilot project* sistem pelayanan tersebut akan dilaksanakan di Batam pada akhir tahun 2007. Penerapannya secara nasional akan dimulai pertengahan tahun 2008.

Upaya lain yang juga terkait dengan penciptaan lingkungan regulasi yang kondusif dengan kebijakan *governance* adalah sinkronisasi peraturan pusat dan daerah. Melalui kebijakan ini diharapkan jumlah Perda yang menghambat investasi berkurang secara signifikan. Selain itu pembatalan Perda akan diumumkan secara luas agar masyarakat dapat ikut mengontrolnya.

Peningkatan efisiensi dan transparansi tercermin juga pada upaya memperbaiki kelancaran arus barang dan kepabeanaan. Dalam kebijakan ini antara lain dilakukan program penertiban pemanfaatan ruang dan kegiatan kepelabuhanan sesuai dengan standar internasional di pelabuhan Tanjung Priok. Selain itu juga dilaksanakan percepatan proses pengeluaran barang impor dan ekspor (*custom clearance*).

Pada bidang perpajakan langkah *governance* yang dilakukan tidak hanya menyangkut efisiensi dan transparansi namun juga pelaksanaan peraturan perundang-undangan secara konsisten. Hal ini akan diupayakan melalui kebijakan meningkatkan pelayanan perpajakan, meningkatkan *good governance*, dan melindungi hak wajib pajak. Dalam hal pelayanan perpajakan misalnya akan ditingkatkan *Built-in Control System* dalam tahun

ini untuk wilayah Jawa dan Bali. Dengan langkah ini akan terlaksana sistem pengawasan secara otomatis atas semua penyelesaian permohonan wajib pajak. Untuk peningkatan *good governance* maka akan dikembangkan sistem untuk menjamin pelaksanaan tugas sesuai prosedur kerja yang ditetapkan (*quality assurance*). Sedangkan untuk melindungi hak wajib pajak akan diterapkan kode etik pegawai Ditjen Pajak secara konsisten agar tingkat pelanggaran semakin berkurang.

Langkah peningkatan efisiensi dan transparansi juga dilakukan pada sektor keuangan. Hal ini antara lain dengan mendorong pengayaan produk Sistem Informasi Debitur pada Biro Informasi Kredit. Pada akhir tahun 2007 diharapkan Biro Informasi Kredit telah memiliki kualitas pelayanan dan produk sesuai dengan standar internasional. Dengan tersedianya fasilitas ini maka masalah asimetri informasi antara debitur dengan kreditur makin teratasi.

Pada Inpres 6/2007 juga dirumuskan beberapa kebijakan dalam rangka menciptakan perlindungan investor yang semakin baik di pasar modal. Efisiensi pasar modal akan ditingkatkan melalui penggabungan Bursa Efek Jakarta dan Bursa Efek Surabaya. Selain itu efisiensi pasar modal juga ditingkatkan melalui pemanfaatan teknologi informasi dengan mengembangkan sistem *e-reporting*, *e-registration*, dan *e-monitoring* secara berkelanjutan. Dalam rangka memperkuat pengawasan terhadap tindak pidana pencucian uang maka peningkatan ketaatan penyedia jasa keuangan pada prinsip mengenal nasabah akan

dilanjutkan. Kegiatan pasar modal terus didorong dengan pemberian insentif pajak, yang ketentuannya telah diterbitkan pada bulan Agustus 2007, agar semakin banyak jumlah perusahaan terbuka dan kepemilikan publik.

Kebijakan *governance* pada BUMN juga sedang dilaksanakan agar kinerjanya meningkat. Langkah yang akan dilakukan antara lain memantapkan pelaksanaan *good corporate governance* disamping melakukan restrukturisasi terhadap BUMN berkinerja rendah. Upaya ini menunjukkan arah kebijakan pemerintah agar pengelolaan BUMN didasarkan pada ketentuan yang berlaku (*ruled based*) bukan pada hubungan baik (*relational-based*).

Demikian beberapa contoh penerapan *good corporate governance* yang sedang dilakukan dalam kebijakan ekonomi. Tentunya berbagai langkah regulasi tersebut akan efektif jika didukung penuh oleh kedua pilar lain, yaitu dunia usaha dan masyarakat. dunia usaha, termasuk perbankan, diharapkan menerapkan etika bisnis secara konsisten sehingga dapat terwujud iklim usaha yang sehat, efisien, dan transparan. Selain itu pimpinan perusahaan seyogyanya menunjukkan kepemimpinan yang mampu mendorong pengelolaan yang baik hingga tingkat terbawah.

Masyarakat diharapkan melakukan kontrol sosial terhadap pelayanan yang diselenggarakan pemerintah serta terhadap produk atau jasa yang dihasilkan dunia usaha melalui penyampaian pendapat secara obyektif dan bertanggung jawab.

Dengan perkembangan *corporate governance system* yang cenderung konvergen antar negara, kiranya penerapan tata kelola yang baik (*good governance*) oleh dunia usaha dan pemerintah serta masyarakat sudah merupakan keniscayaan. Hanya dengan cara tersebut, Indonesia dapat maju di arena global yang semakin kompetitif.

E. Latihan

Setelah mempelajari bab ini, peserta diklat diminta membahas penerapan tata kelola yang baik pada tataran mikro yaitu instansi tempat bekerja masing-masing. Pembahasan diawali dengan menjabarkan sembilan prinsip tata kelola yang baik sesuai dengan kondisi tempat kerja peserta diskusi. Selanjutnya pilih langkah perbaikan yang strategis dan terukur. Dalam pemilihan dan penjabaran langkah strategis ini sedapat mungkin gunakan alat analisa pengelolaan seperti diagram pohon, SWOT (*strength, weakness, opportunity, treat*), dan CPM (*critical path method*).

Laksanakan tugas di atas secara berkelompok.

F. Rangkuman

Tata kelola yang baik (*good governance*) merupakan kerangka kerja pelaksanaan pembangunan yang memperhatikan sinergi kepentingan para pihak yang terkait. Dalam tataran makro, para pihak yang terkait adalah pemerintah, masyarakat, dan dunia usaha. Ada sembilan prinsip yang dijadikan acuan dalam mengembangkan kerangka kerja tersebut, antara lain

transparansi, efisien dan efektif. Guna mengembangkan penerapan tata kelola yang baik di berbagai lembaga telah dibentuk Komite Nasional Kebijakan *Governance*. Komite ini telah menerbitkan Pedoman *Good Corporate Governance* (GCG) 2006, yang merupakan pembaharuan edisi 2001. Pemerintah melalui kebijakan ekonomi mendorong terwujudnya tata kelola yang baik di lingkungan dunia usaha seperti perbankan dan asuransi, serta di lingkungan pemerintahan seperti Direktorat Jenderal Pajak.

Peningkatan pelayanan publik merupakan langkah strategis penerapan tata kelola yang baik yang perlu dilakukan segera pada lingkungan pemerintahan. Dengan langkah ini pemerintah mengakomodasi kepentingan masyarakat dan dunia usaha. Pada giliran selanjutnya pemerintah akan memperoleh dukungan dari masyarakat dan dunia usaha dalam pelaksanaan program dan kebijakannya.

BAB XI DESENTRALISASI DAN AKUNTABILITAS

Setelah membaca Bab ini, peserta Diklat diharapkan mampu memahami dan menjelaskan desentralisasi dan akuntabilitas

A. Pendahuluan

Pelaksanaan desentralisasi yang dilaksanakan secara parsial tidak akan mencapai keberhasilan (Bahl, 1999). Arahan ini sangat signifikan untuk Indonesia, karena proses desentralisasi keuangan yang dimulai pada tahun 2001 membawa ikutan masalah pengalihan pegawai, aset, dan pembiayaan. Menjadi tantangan untuk dapat melaksanakan desentralisasi yang telah mengintegrasikan proses pengalihan ketiga sumberdaya tersebut.

Proses pengalihan sumber daya pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dimaksudkan untuk meningkatkan kinerja pemerintahan. Upaya tersebut sudah seharusnya mengacu pada asas umum penyelenggaraan negara yang baik dan prinsip tata pemerintahan yang baik (*good public governance*), sebagaimana telah disampaikan dalam Bab XI. Salah satu prinsip yang kiranya dapat dikembangkan dalam proses pengalihan sumber daya antar tingkat pemerintahan adalah akuntabilitas. Pelaksanaan prinsip ini memerlukan kelengkapan

data dan sistem informasi. Ilustrasi tentang peralihan personil berikut ini mungkin dapat menjadi contoh pentingnya dukungan sistem informasi dalam proses desentralisasi.

Jumlah pegawai negeri sipil (PNS) hingga September 1999 mencapai 3,987,527 orang. Dari segi lokasi tempat bekerja sekitar 90 persen PNS pusat tersebar di luar DKI Jakarta. Sejumlah PNS tersebut mungkin menjadi pegawai Kandep, Kanwil, dan pegawai pusat yang ada di daerah. Dalam rangka desentralisasi kewenangan, maka kelompok PNS inilah yang potensial untuk segera dialokasikan ke daerah, yaitu sekitar 3,1 juta orang (Mahi, dkk, 2000). Pengalihan PNS pusat ke daerah akan mengurangi defisit APBN.

Namun demikian, pengalihan pegawai ini secara efektif tentunya perlu memperhatikan kepentingan daerah. Dengan kewenangan yang lebih besar, maka daerah harus meningkatkan kapasitas administrasinya. Untuk itu, daerah memerlukan tenaga yang berkeahlian. Kejelasan tentang kualifikasi jabatan yang diperlukan dari pemerintah daerah dan ketepatan informasi kualifikasi pegawai dari Badan Kepegawaian Nasional merupakan syarat minimal bagi berlangsungnya proses peralihan pegawai yang lancar.

Penyusunan kualifikasi jabatan pada pemda kabupaten/kota merupakan titik awal dari upaya menciptakan akuntabilitas sektor publik. Deskripsi kualifikasi jabatan mencerminkan struktur organisasi yang dibentuk untuk menangani spektrum

wewenang yang dimiliki oleh pemda kabupaten/kota. Spektrum wewenang untuk pemda kabupaten/kota secara jelas diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

B. Mewujudkan Akuntabilitas Publik Dalam Proses Desentralisasi

Deskripsi tugas (*task specificity*) dan sumberdaya (*resources*) yang dimiliki oleh pemda kabupaten/kota merupakan variabel penentu dari tingkat akuntabilitas daerah dan selanjutnya bentuk organisasi yang disarankan (Cohen dan Peterson, 1999). Apabila suatu kabupaten/kota dapat menjabarkan tugasnya secara terinci dan memiliki sumber daya (aset, pembiayaan, dan pegawai) yang kuat dalam suatu bidang wewenang maka tingkat akuntabilitasnya akan tinggi. Dengan tingkat akuntabilitas ini maka wewenang tersebut dapat dilaksanakan oleh satu organisasi. Sebaliknya apabila suatu daerah tidak mampu menjabarkan tugasnya secara rinci dan memiliki sumberdaya yang lemah dalam suatu bidang wewenang maka tingkat akuntabilitasnya rendah. Untuk menghindarkan dampak dari akuntabilitas yang rendah ini, maka perlu dilibatkan peran swasta dan masyarakat di samping adanya instansi pemerintah yang menangani bidang wewenang tersebut.

Keberhasilan melakukan peralihan ketiga sumber daya personal, aset, dan pembiayaan merupakan faktor penentu dari tingkat

akuntabilitas dan organisasi yang akan terbentuk pada masing-masing kabupaten/kota. Perhatian yang kurang memadai atas proses peralihan ini menunjukkan masih rendahnya komitmen pada penciptaan akuntabilitas sektor publik sebagai tujuan desentralisasi.

Akuntabilitas sektor publik dapat diartikan secara sederhana sebagai kemampuan pemerintah mempertanggungjawabkan kepada masyarakat luas tentang pelaksanaan wewenang yang dipercayakan oleh masyarakat. Pengertian ini menunjukkan bahwa akuntabilitas tidak bisa dipisahkan dari transparansi. Keduanya ibarat sisi yang berdampingan dari suatu keping mata uang. Derajat transparansi dalam pengelolaan APBN/D merupakan indikator dari tingkat akuntabilitasnya.

Bagaimana ketentuan yang jelas tentang praktik transparansi yang baik dalam pengelolaan anggaran? Berikut ini disampaikan ketentuan yang dikeluarkan oleh IMF tentang '*Good Practices on Fiscal Transparency*' yaitu bila memenuhi kriteria berikut ini (World Bank, 1998):

- Adanya Kejelasan Peran dan Wewenang (*Clarity of Roles and Responsibilities*);
- Kemudahan Masyarakat Mendapatkan Informasi (*Public Availability of Information*);
- Keterbukaan Dalam Proses Persiapan, Pelaksanaan, dan Pelaporan Anggaran (*Open Budget Preparation, Execution, and Reporting*); serta

- Informasi Keuangan Yang Diberikan Dapat Diteliti Kebenarannya (*Independent Assurances of Integrity*).

Ketentuan IMF tersebut merupakan derajat akuntabilitas yang ideal, yang mungkin baru dicapai oleh beberapa negara maju. Dalam sejarah pelaksanaan anggaran diberbagai negara, maka derajat akuntabilitas dari pengelolaan anggaran ditentukan oleh berbagai faktor. *Pertama*, faktor yang berasal dari kapasitas pemerintah sebagai pelaksana anggaran. Jumlah anggaran yang semakin besar dan variasi kegiatan pemerintah yang semakin luas telah menyebabkan turunnya derajat transparansi dari pengelolaan anggaran. Hal ini dapat terlihat dari semakin lamanya waktu yang dibutuhkan untuk pelaporan audit dan tanggapan pemerintah terhadap kasus pelanggaran anggaran. Desain kelembagaan pemerintah, khususnya yang berkaitan dengan manajemen anggaran, terkesan tidak responsif terhadap tuntutan masyarakat.

Kedua, faktor yang berasal dari masyarakat. Tingkat pendidikan dan pendapatan masyarakat merupakan faktor determinan tingkat akuntabilitas. Semakin tinggi tingkat pendidikan dan pendapatan masyarakat maka semakin besar kebutuhan akan akuntabilitas publik. Meningkatnya kebutuhan ini antara lain akan tercermin dari berkembangnya opini perorangan dan lembaga-lembaga swadaya masyarakat yang menyuarakan pendapat masyarakat tentang kualitas pengelolaan anggaran. Selain itu juga akan terlihat dari upaya masyarakat secara

swadaya mengadakan fasilitas karena ketidakpuasan pada jasa pelayanan pemerintah.

Kemungkinan masyarakat mendapatkan alternatif fasilitas pelayanan merupakan instrumen lain untuk mendorong akuntabilitas pemerintah. Pelaksanaan desentralisasi akan memungkinkan hal ini karena dapat menciptakan persaingan penyediaan fasilitas antar pemerintah kabupaten/kota. Masyarakat dapat dengan mudah mendapatkan referensi hubungan beban pajak dengan manfaat yang diperoleh dari suatu pemerintah kabupaten/kota terhadap pemerintah kabupaten/kota yang lain.

Apabila pemerintah tidak tanggap terhadap sinyal ketidakpuasan masyarakat akan akuntabilitasnya maka kredibilitas pemerintah semakin turun. Masyarakat menjadi enggan memenuhi kewajibannya membayar pajak dan pungutan lainnya. Untuk itulah, Pemerintah Daerah perlu berupaya meningkatkan kapasitasnya dalam pengelolaan anggaran.

Apa yang sudah dilakukan Pemerintah dalam mewujudkan akuntabilitas publik pada pengelolaan anggaran? Pada tataran makro, mekanisme akuntabilitas anggaran sudah relatif berkembang seperti adanya audit BPK dan BPKP secara periodik, dengar pendapat antara pemerintah dengan DPR, dan keterlibatan DPR dalam penetapan anggaran, serta penerbitan anggaran negara hingga ke tingkat kegiatan pada media massa.

Mekanisme ini nampaknya belum memuaskan masyarakat karena masih banyak terjadi pelanggaran dan rendahnya kualitas pelayanan.

Dalam rangka meningkatkan kapasitas pengelolaan anggaran, maka pemerintah telah mengambil langkah-langkah penyempurnaan manajemen anggaran dengan mulai memberikan kewenangan penetapan kegiatan di tingkat daerah. Sebagian besar kegiatan APBN kini dibahas di tingkat provinsi. Dengan mekanisme ini diharapkan seleksi kegiatan dan penganggarannya lebih akurat.

Selain itu, pemerintah mulai menerapkan mekanisme anggaran jangka menengah. Melalui mekanisme ini dalam beberapa tahun mendatang diharapkan tercapai disiplin anggaran pada tingkat makro, efektivitas alokasi pada tingkat sektoral dan regional, serta efisiensi pelaksanaan pada tingkat kegiatan. Disiplin anggaran pada tingkat makro akan tercapai dengan adanya target defisit anggaran yang semakin mengecil dalam beberapa tahun mendatang. Adanya proyeksi anggaran hingga ke tingkat program akan membatasi pemerintah melakukan perubahan tanpa alasan yang kuat. Anggaran pemerintah menjadi *predictable*.

Selain itu dengan adanya keharusan penyusunan dokumen perencanaan pada departemen (Renstra) dan daerah (RPJMD), maka perencanaan anggaran secara bertahap akan lebih banyak diisi oleh masukan yang berasal dari bawah. Ini berarti

partisipasi pelaksana teknis dalam penetapan anggaran semakin besar. Kondisi ini akan mendorong tercapainya alokasi yang efektif.

Peran yang besar dari departemen dan pemda dalam menetapkan anggaran, akan menimbulkan tuntutan akuntabilitas publik yang semakin besar kepada mereka. Selain itu, semakin teknis tingkat pelaksanaan anggaran maka jenis akuntabilitas yang diharapkan juga bergeser dari *democratic accountability* menjadi *professional accountability* (World Bank, 1993). Pada tingkat teknis ini diharapkan para profesional, seperti para pakar di berbagai bidang menjadi mitra pemerintah dalam meningkatkan akuntabilitasnya. Pada giliran selanjutnya tuntutan akuntabilitas ini akan mendorong terjadinya peningkatan efisiensi operasional anggaran.

Hubungan positif antara tuntutan derajat akuntabilitas dari masyarakat dan kemampuan manajemen anggaran pemerintah ini perlu dijaga. Penyampaian tuntutan masyarakat, yang disebut sebagai instrumen 'voice', yang disampaikan secara tertib dan akurat disertai solusi yang jelas akan banyak membantu pemerintah memperbaiki manajemen anggarannya. Sementara mengenai berbagai pelanggaran anggaran yang terjadi akan semakin berkurang dengan tegaknya supremasi hukum di negara kita ini. Pada tahap inilah kita mulai memasuki periode *law accountability*. Lembaga pemerintah dan aparatnya dapat diajukan ke pengadilan oleh masyarakat apabila lalai

memperhatikan kepentingan masyarakat dalam pengelolaan anggaran.

Pesan yang ingin disampaikan melalui uraian di atas pada intinya adalah wujud akuntabilitas publik dalam pengelolaan APBN/D merupakan produk bersama pemerintah dan masyarakat. Semakin jelas tuntutan akuntabilitas yang disuarakan masyarakat maka semakin terpacu pemerintah menyempurnakan kelembagaan anggarannya. Pentingnya aspek akuntabilitas dalam proses desentralisasi telah disadari oleh Pemerintah dengan menjadikannya salah satu kriteria pembagian urusan antar-tingkat pemerintahan yang diatur pada PP nomor 38/2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Berikut uraian singkat tentang peraturan tersebut yang dikutip dari bagian penjelasannya.

C. Pembagian Urusan Antar Tingkat Pemerintahan¹⁶

Penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan pembagian urusan pemerintah antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Urusan pemerintahan terdiri dari urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah dan urusan pemerintahan yang dikelola secara bersama antar tingkatan dan susunan

¹⁶ Bersumber dari Penjelasan PP 38/2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/ Kota

pemerintahan atau konkuren. Urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah adalah urusan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, moneter dan fiskal nasional, yudistisi, dan agama. Urusan pemerintahan yang dapat dikelola secara bersama antar tingkatan dan susunan pemerintahan atau konkuren adalah urusan-urusan pemerintahan selain urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi urusan Pemerintah. Dengan demikian dalam setiap bidang urusan pemerintahan yang bersifat konkuren yang senantiasa terdapat bagian urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah, pemerintahan daerah provinsi, dan pemerintahan daerah kabupaten/kota.

Untuk mewujudkan pembagian urusan pemerintahan yang bersifat konkuren tersebut secara proporsional antara Pemerintah, pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota maka ditetapkan kriteria pembagian urusan pemerintahan yang meliputi eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi. Penggunaan ketiga kriteria tersebut diterapkan secara kumulatif sebagai satu kesatuan dengan mempertimbangkan keserasian dan keadilan hubungan antar tingkatan dan susunan pemerintahan.

Kriteria eksternalitas didasarkan atas pemikiran bahwa tingkat pemerintahan yang berwenang atas suatu urusan pemerintahan ditentukan oleh jangkauan dampak yang diakibatkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut. Untuk mencegah terjadinya tumpang tindih pengakuan atau klaim atas

dampak tersebut, maka ditentukan kriteria akuntabilitas yaitu tingkat pemerintahan yang paling dekat dengan dampak yang timbul adalah yang paling berwenang untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan tersebut.

Hal ini sesuai dengan prinsip demokrasi yaitu mendorong akuntabilitas Pemerintah kepada rakyat. Kriteria efisiensi didasarkan pada pemikiran bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan sedapat mungkin mencapai skala ekonomis. Hal ini dimaksudkan agar seluruh tingkat pemerintahan wajib mengedepankan pencapaian efisiensi dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya yang sangat diperlukan dalam menghadapi persaingan di era global. Dengan penerapan ketiga kriteria tersebut, semangat demokrasi yang diterapkan melalui kriteria eksternalitas dan akuntabilitas, serta semangat ekonomis yang diwujudkan melalui kriteria efisiensi dapat disinergikan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan demokratisasi sebagai esensi dasar dari kebijakan desentralisasi.

Urusan yang menjadi kewenangan daerah terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintahan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah yang terkait dengan pelayanan dasar (*basic service*) bagi masyarakat, seperti pendidikan dasar, kesehatan, lingkungan hidup, perhubungan, kependudukan dan sebagainya. Urusan pemerintahan yang bersifat pilihan adalah urusan pemerintahan yang diprioritaskan oleh pemerintahan daerah untuk diselenggarakan yang terkait dengan upaya

mengembangkan potensi unggulan (*core competence*) yang menjadi kekhasan daerah. Urusan pemerintahan di luar urusan wajib dan urusan pilihan yang diselenggarakan oleh pemerintahan daerah, sepanjang menjadi kewenangan daerah yang bersangkutan tetap harus diselenggarakan oleh pemerintahan daerah yang bersangkutan.

Namun mengingat terbatasnya sumber daya dan sumber dana yang dimiliki oleh daerah, maka prioritas penyelenggaraan urusan pemerintahan difokuskan pada urusan wajib dan urusan pilihan yang benar-benar mengarah pada penciptaan kesejahteraan masyarakat disesuaikan dengan kondisi, potensi, dan kekhasan daerah yang bersangkutan.

Urusan wajib sebagaimana dimaksud di atas meliputi:

- a. Pendidikan;
- b. Kesehatan;
- c. Lingkungan hidup;
- d. Pekerjaan umum;
- e. Penataan ruang;
- f. Perencanaan pembangunan;
- g. Perumahan;
- h. Kepemudaan dan olahraga;
- i. Penanaman modal;
- j. Koperasi dan usaha kecil dan menengah;
- k. Kependudukan dan catatan sipil;
- l. Ketenagakerjaan;
- m. Ketahanan pangan;

- n. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- o. Keluarga berencana dan keluarga sejahtera.

Sedangkan urusan pilihan sebagaimana dimaksud di atas meliputi:

- a. Kelautan dan perikanan;
- b. Pertanian;
- c. Kehutanan;
- d. Energi dan sumber daya mineral;
- e. Pariwisata;
- f. Industri;
- g. Perdagangan; dan
- h. Ketransmigrasian.

D. Latihan

Setelah memahami uraian di atas, peserta diklat diminta melakukan diskusi bidang tugas instansinya menurut ketentuan PP 38/2007. Diskusikan dengan rekan sekelompok untuk mengevaluasi apakah deskripsi tugas dan sumber daya yang ada pada instansi peserta berjalan seimbang untuk menunjang tugas baru sesuai PP tersebut. Untuk melakukan evaluasi ini antara lain dapat digunakan indikator jumlah pengaduan masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan instansi anda. Indikator besarnya temuan pelanggaran keuangan dari hasil pemeriksaan oleh instansi yang berwenang dapat pula digunakan. Selanjutnya rumuskan bersama kelompok, langkah-langkah perbaikan yang

perlu dilakukan termasuk kemungkinan peran serta masyarakat dalam upaya tersebut.

E. Rangkuman

Proses desentralisasi dan otonomi daerah secara nyata telah dimulai dengan pengalihan aset, pegawai, dan pembiayaan dari pusat ke daerah sejak tahun 2001. Pengalihan ini merupakan suatu kesempatan bagi instansi pemerintah pusat dan instansi pemerintah daerah untuk meredefinisi fungsi dan wewenangnya. Dalam upaya tersebut maka pada PP 38/ 2007 telah ditetapkan kriteria akuntabilitas di samping efisiensi dan eksternalitas dalam pengaturan pembagian tugas antara pemerintah pusat, pemerintahan daerah provinsi, dan pemerintahan daerah kabupaten/kota.

Upaya membangun akuntabilitas mempunyai tiga tahapan dari tingkat dasar ke tingkat lanjutan, yaitu *democratic accountability*, *professional accountability*, dan *law accountability*. Peran masyarakat sangatlah penting dalam proses membangun akuntabilitas ini. Kemerdekaan masyarakat menyampaikan pendapat tentang pelaksanaan pemerintahan, yang disebut instrumen '*voice*', akan menentukan kemajuan proses pembangunan akuntabilitas.

BAB XII PENUTUP

A. Simpulan

Sebagai sebuah sistem, pembangunan nasional merupakan hal yang kompleks. Oleh karena itu untuk memahami sistem pembangunan nasional ini secara komprehensif, pada modul ini pembahasannya meliputi: Pendahuluan; Pemahaman Sistem Pengelolaan Pembangunan; Pengertian, Landasan dan Tujuan Sistem Pengelolaan Pembangunan Nasional; Visi, Misi, Prioritas dan Strategi Pembangunan Nasional; Struktur Kelembagaan Dalam Pengelolaan Pembangunan Nasional; Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional; Sistem Pengelolaan Keuangan Negara; Sistem Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah; Sistem Pertanggungjawaban Pengelolaan Pembangunan; Peran *Stakeholders* Pembangunan dalam Penetapan Tata Kelola yang Baik; Desentralisasi dan Akuntabilitas; dan Penutup.

Pada Pemahaman Sistem Pengelolaan Pembangunan, ditekankan bahwa Sistem Pengelolaan Pembangunan (SPP) merupakan suatu tata pola perumusan rencana, pelaksanaan, dan pengendalian kegiatan (program dan kebijakan) untuk mencapai kehidupan masyarakat yang lebih maju, lebih adil, lebih makmur, dan lebih kuat ikatan kebangsaannya. Pembentukan SPP merupakan bagian dari upaya mencapai sasaran pembangunan yang bersifat universal, yaitu: 1) meningkatkan

ketersediaan dan perluasan barang-barang yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan dasar, seperti pangan, papan, kesehatan, dan perlindungan; 2) menaikkan tingkat kehidupan masyarakat, termasuk peningkatan pendapatan, penciptaan lapangan kerja yang luas, dan pendidikan yang lebih baik; 3) memperlebar rentang pilihan ekonomi dan sosial perorangan dan masyarakat dengan membebaskannya dari ketergantungan terhadap bangsa lain, serta dari kebodohan dan kesengsaraan.

Pada Pengertian, Landasan dan Tujuan Sistem Pengelolaan Pembangunan Nasional ditegaskan bahwa Sistem pengelolaan pembangunan nasional mempunyai landasan idiil Pancasila, landasan konstitusional Pancasila, serta landasan operasional RPJPN 2005-2025 dan Agenda Presiden terpilih. Sementara itu, tujuan adanya sistem pengelolaan pembangunan adalah mewujudkan tujuan pembangunan nasional sebagaimana digariskan dalam UUD 1945 secara berencana, bertahap, dan berkesinambungan. Struktur kelembagaan sistem ini mengacu pada ketentuan sistem administrasi pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana ditetapkan dalam UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya. Pelaksanaan sistem pengelolaan pembangunan nasional sangat tergantung kepada semangat para penyelenggara dan pemimpin pemerintahan. Tujuan sistem pengelolaan pembangunan nasional dapat dicapai apabila Penyelenggara negara bersama masyarakat dapat menegakkan asas penyelenggaraan negara yang baik, yaitu asas yang menjunjung tinggi norma kesusilaan, kepatutan, dan norma hukum. Di samping itu, penerapan tata pemerintahan yang

baik secara paripurna akan menghasilkan pelaksanaan birokrasi yang optimal.

Pada Visi, Misi, Prioritas dan Strategi Pembangunan Nasional ditegaskan bahwa Pembangunan nasional pada hakikatnya adalah mewujudkan kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara yang aman, bersatu, rukun dan damai; mewujudkan masyarakat, bangsa, dan negara yang menjunjung tinggi hukum, kesetaraan, dan hak asasi manusia; serta mewujudkan perekonomian yang mampu menyediakan kesempatan kerja dan penghidupan yang layak serta memberikan pondasi yang kukuh bagi pembangunan yang berkelanjutan.

Rencana Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 (RPJPN 2005-2025) mencantumkan Visi dan Misi Pembangunan Nasional Tahun 2005-2025. Berdasarkan Visi dan Misi jangka panjang tersebut, upaya penjabaran dilakukan ke dalam rencana jangka menengah dengan landasan skala prioritas menurut tahapannya. Selanjutnya, dalam Rencana Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009 telah dirumuskan strategi pembangunan nasional untuk menghadapi masalah, tantangan dan peluang dalam periode tersebut, yaitu: 1). *STRATEGI PENATAAN KEMBALI INDONESIA* yang diarahkan untuk menyelamatkan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia berdasarkan semangat, jiwa, nilai, dan konsensus dasar yang melandasi berdirinya Negara Kebangsaan Republik Indonesia yang meliputi Pancasila; Undang-Undang Dasar 1945 (terutama Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945); tetap tegaknya

Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan tetap berkembangnya pluralisme dan keberagaman dengan prinsip Bhinneka Tunggal Ika; serta 2). *STRATEGI PEMBANGUNAN INDONESIA* yang diarahkan untuk membangun Indonesia di segala bidang yang merupakan perwujudan dari amanat yang tertera jelas dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 terutama dalam pemenuhan hak dasar rakyat dan penciptaan landasan pembangunan yang kukuh. Kemudian strategi pembangunan jangka menengah tersebut dijabarkan lebih lanjut ke dalam rencana tahunan atau Rencana Kerja Pemerintah (RKP).

Pada struktur kelembagaan dalam pengelolaan pembangunan nasional ditegaskan bahwa sistem pengelolaan pembangunan yang melembaga sampai saat ini merupakan suatu tata pola siklus yang mencakup perencanaan, penganggaran dan pengawasan terhadap kebijakan dan program pembangunan dalam jangka panjang, menengah dan operasional tahunan. Untuk itu, pemerintah berperan aktif dalam mendorong dan melaksanakan pembangunan nasional.

Di samping itu, pengelolaan pembangunan nasional tidak terpisahkan dengan struktur kelembagaan pemerintahan dalam pembangunan nasional. Dari struktur kelembagaan, DPR/DPRD, Bappenas, Unit Perencanaan Daerah, Lembaga Tinggi dan Departemen/LPND, serta Dinas/Non-dinas berperan dalam penyusunan perencanaan pembangunan nasional/daerah. Sebagai konsekuensinya, struktur kelembagaan yang terbentuk

tersebut menciptakan hirarki perencanaan pembangunan nasional/daerah.

Pada Sistem Pengelolaan Keuangan Negara; Sistem Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah ditegaskan bahwa Siklus program/kegiatan pembangunan pada dasarnya terdiri atas tiga tahapan utama, yaitu: tahap perencanaan, tahap pelaksanaan, serta tahap pengawasan dan evaluasi. Hasil dari siklus perencanaan berupa dokumen-dokumen perencanaan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, seperti RPJM Nasional dan RPJM Daerah, saling terkait mengikuti suatu hirarki. Dokumen perencanaan tersebut selanjutnya menjadi masukan bagi kegiatan penyusunan anggaran. Keterkaitan antara perencanaan dan penganggaran pembangunan perlu selalu dijaga agar perencanaan pembangunan dapat efektif dalam implementasinya. Di samping itu, agar sasaran pembangunan RPJMN 2004-2009 dapat dicapai, maka pengelolaan pinjaman/hibah luar negeri diselaraskan dengan dokumen RPJMN tersebut dengan menyusun Daftar Rencana Pinjaman/Hibah Luar Negeri Jangka Menengah (*DRPHLN JM*).

Pada Sistem Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah ditegaskan bahwa Penerbitan Keppres 80/2003 merupakan upaya untuk mengatasi permasalahan dalam pengadaan barang dan jasa di sektor publik. Di samping itu, Keppres juga diharapkan mampu mendorong tumbuhnya dunia usaha yang handal dan berdaya saing serta terciptanya *good governance*, baik di sektor publik maupun di sektor swasta. Pencapaian tujuan tersebut dalam pelaksanaannya sangat tergantung kepada komitmen pelaksana

di lapangan, dalam hal ini Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) dan panitia pengadaan termasuk juga para atasannya. Keppres 80/2003 sudah memberi pedoman yang memadai untuk mendukung PPK dan panitia melaksanakan proses pengadaan sesuai dengan tujuan kebijakannya.

Pada sistem pertanggungjawaban pengelolaan pembangunan ditegaskan bahwa untuk melaksanakan amanat UUD 1945 tentang perlunya hal keuangan negara diatur dalam Undang-Undang maka telah diterbitkan Undang-Undang No. 17 tahun 2003. Dalam undang-undang ini diatur beberapa langkah perubahan baru yang mendasar antara lain: mengenai pengertian dan ruang lingkup keuangan negara, asas-asas umum pengelolaan keuangan negara, kedudukan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara, pendelegasian kekuasaan Presiden kepada Menteri Keuangan dan Menteri/Pimpinan Lembaga, susunan APBN dan APBD, ketentuan mengenai penyusunan dan penetapan APBD dan APBN, pengaturan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan bank sentral, pemerintah daerah dan pemerintah/lembaga asing.

Pada peran *stakeholders* pembangunan dalam penetapan tata kelola yang baik ditegaskan bahwa tata kelola yang baik (*good governance*) merupakan kerangka kerja pelaksanaan pembangunan yang memperhatikan sinergi kepentingan para pihak yang terkait. Dalam tataran makro, para pihak yang terkait adalah pemerintah, masyarakat, dan dunia usaha. Ada sembilan

prinsip yang dijadikan acuan dalam mengembangkan kerangka kerja tersebut, antara lain transparansi, efisien dan efektif. Guna mengembangkan penerapan tata kelola yang baik di berbagai lembaga telah dibentuk Komite Nasional Kebijakan *Governance*. Komite ini telah menerbitkan Pedoman *Good Corporate Governance* (GCG) 2006, yang merupakan pembaharuan edisi 2001. Pemerintah melalui kebijakan ekonomi mendorong terwujudnya tata kelola yang baik di lingkungan dunia usaha seperti perbankan dan asuransi, serta di lingkungan pemerintahan seperti Direktorat Jenderal Pajak.

Peningkatan pelayanan publik merupakan langkah strategis penerapan tata kelola yang baik yang perlu dilakukan segera pada lingkungan pemerintahan. Dengan langkah ini pemerintah mengakomodasi kepentingan masyarakat dan dunia usaha. Pada giliran selanjutnya pemerintah akan memperoleh dukungan dari masyarakat dan dunia usaha dalam pelaksanaan program dan kebijakannya.

Pada desentralisasi dan akuntabilitas ditegaskan bahwa proses desentralisasi dan otonomi daerah secara nyata telah dimulai dengan pengalihan aset, pegawai, dan pembiayaan dari pusat ke daerah sejak tahun 2001. Pengalihan ini merupakan suatu kesempatan bagi instansi pemerintah pusat dan instansi pemerintah daerah untuk meredefinisi fungsi dan wewenangnya. Dalam upaya tersebut maka pada PP 38/2007 telah ditetapkan kriteria akuntabilitas di samping efisiensi dan eksternalitas dalam pengaturan pembagian tugas antara pemerintah pusat,

pemerintahan daerah provinsi, dan pemerintahan daerah kabupaten/kota.

Upaya membangun akuntabilitas mempunyai tiga tahapan dari tingkat dasar ke tingkat lanjutan, yaitu *democratic accountability*, *professional accountability*, dan *law accountability*. Peran masyarakat sangatlah penting dalam proses membangun akuntabilitas ini. Kemerdekaan masyarakat menyampaikan pendapat tentang pelaksanaan pemerintahan, yang disebut instrumen 'voice', akan menentukan kemajuan proses pembangunan akuntabilitas.

B. Tindak Lanjut

Melalui pemahaman yang komprehensif terhadap sistem pengelolaan pembangunan, secara mandiri peserta dituntut untuk menerapkan ketentuan-ketentuan dan prinsip-prinsip yang telah diuraikan secara panjang lebar dalam modul ini, pada *permanent system* masing-masing, yang pada gilirannya dapat berkontribusi langsung baik terhadap peningkatan kinerja instansinya maupun kinerja pembangunan secara nasional.

DAFTAR PUSTAKA

- Bahl, Roy. (1999). *Implementation Rules for Fiscal Decentralization*, International Studies Program, Working Paper 99-100. Atlanta: Georgia State University.
- Blanchard, Benyamin S. dan Fabrycky, Wolter J. (1981). *Systems Engineering and Analysis*, Prentice Hall.
- Cauvery, R, dkk. (2000). *Public Finance: Fiscal Policy*, 2nd Ed, New Delhi S: Chand & Company Ltd.
- Cohen, John M. dan Stephen B. Peterson. (1999). *Administrative Decentralization – Strategies for Developing Countries*, United Nations.
- Conyers, Diana. dan Peter Hills. (1990). *An Introduction to Development Planning in the Third World*, John Wiley & Sons Ltd, Essex.
- Kunarjo, Drs, MA. (2000). *Perencanaan dan Pembiayaan Pembangunan*, Edisi 3, Jakarta: UI-Press.
- Lembaga Administrasi Negara RI. (1996). *Sistem Adiministrasi Negara Republik Indonesia*, Edisi 3, Jilid I dan II, Jakarta: PT Toko Gunung Agung.
- Levin, A. Martin. dan Sanger, Mary Byrna. (1994). *Making Government Work*, Jossey-Bass Inc.
- Lewis, P. James. (1999). *Working Together*, Mc Graw Hill.
- Mahi, Raksaka, dkk. (2000). *Persiapan Menuju Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, makalah, Jakarta: LPEM FEUI.
- Mas Achmad Daniri. *Good Governance Sektor Pelayanan Publik, Prasyarat Membangun Industri Berdaya Saing*, www.governance-indonesia.com.
- Ohmae, Kenichi. (2005). *The Next Global Stage: Challenges and Opportunities in Our Borderless World*, Pearson Professional Educatio.
- Ott, Attiat F. (1993). *Public Sector Budgets: A Comparative Study*, Edward Elgar Publishing Limited, Hants.
- Pasolong, Harbani. (2007). *Teori Administrasi Publik*, Bandung: Alfabeta.
- Premchand, A. (1990). *Government Financial Management*, IMF.
- Premchand, A. (1994). *Government Budgeting and Expenditure Controls – Theory and Practice*, IMF.
- Rue, Leslie W. dan Byars, Lloyd L. (2000). *Management Skills and Application – 9th edition*, Irwin Mc Graw Hill.
- Rondinelli, Dennis, dkk. (1999). *Decentralization: What and Why?* World Bank.
- Sitanggang, Drs. H. (1999). *Perencanaan Pembangunan*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Sjihabuddin, Achmad dkk. (penyunting). (1998). *Pembangunan Administrasi di Indonesia*, Jakarta : LP3ES.
- Soemarso SR dan Rudy Prasetyo, Editor. (1994). *Kumpulan Bacaan: Management Audit*, Jakarta.: Pusat Pengembangan Akuntansi-FEUI.
- Tim Sosialisasi Keputusan Presiden No. 80 Tahun 2003, *Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah*.

- Tjokroamidjojo, Bintoro. (1996). *Manajemen Pembangunan*, Cetakan kelima, Jakarta: CV Haji Masagung.
- Todaro, Michael P. (2000). *Economic Development*, Seventh Edition, Addison Wesley.
- Wibowo, Antonius P.S. (2001). *Hukum dan Aparatur Pemerintah*, Bahan Pelatihan Legal Drafting, Jakarta: PPK-LPM dan FH Unika Atmajaya.
- World Bank. (1993). *Strengthening Public Service Accountability*.
- World Bank. (1998). *Public Expenditure Management Handbook*.
- www.governance-indonesia.com. *Prinsip-prinsip Good Corporate Governance*.

DAFTAR DOKUMEN

- Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN*. Jakarta:1999.
- Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2000-2004 dan Lampirannya*: Jakarta: 2000.
- Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara*. Jakarta: 2003.
- Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara*. Jakarta: 2004.
- Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Jakarta: 2004.
- Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara*. Jakarta: 2004.
- Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*. Jakarta: 2004.
- Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah*. Jakarta: 2004.
- Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025*. Jakarta: 2007.

Republik Indonesia. *Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman dan/atau Penerimaan Hibah serta Penerusan Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri*. Jakarta: 2006.

Republik Indonesia. *Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan*, Jakarta 2006.

Republik Indonesia. *Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional*, Jakarta: 2006.

Republik Indonesia. *Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah*, Jakarta: 2003.

Republik Indonesia. *Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009*. Jakarta: 2005.

Republik Indonesia. *Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2007 tentang Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2008*. Jakarta: 2007.

Republik Indonesia. *Peraturan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor PER.005/M.PPN/06/2006 tentang Tata Cara Perencanaan dan Pengajuan Usulan serta Penilaian Kegiatan*. Jakarta: 2006.

Penjelasan PP 38/2007 tentang *Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota*

Republik Indonesia. *Keputusan Presiden Nomor 17 Tahun 2000 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara*. Jakarta: 2000.

Republik Indonesia. *Keputusan Presiden Nomor 18 Tahun 2000 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Instansi Pemerintah*. Jakarta: 2000.

