

Analisis Terhadap Efektivitas Belanja Daerah Untuk Meningkatkan Pembangunan Manusia

**(Berdasarkan Pemeriksaan Kinerja Tematik BPK RI
Pada IHPS II 2019)**

Ketua Tim

Sukmalalana, S.S., S.E., M.AP.

Anggota

Eko Adityo Ananto, S.E., M.BA.

Slamet Dhul Fadli, S.E.

Vita Puji Lestari, S.E.

Nur M. Ridwan, S.E.

**PUSAT KAJIAN AKUNTABILITAS KEUANGAN NEGARA
SEKRETARIAT JENDERAL DPR RI
2020**

KATA PENGANTAR

Kepala Pusat Kajian Akuntabilitas Keuangan Negara Sekretariat Jenderal DPR RI

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Puji dan syukur kami panjatkan kepada Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa karena atas rahmat dan karunia-Nya, sehingga penyusunan dan penyajian buku “Analisis Terhadap Efektivitas Belanja Daerah Untuk Meningkatkan Pembangunan Manusia: Berdasarkan Pemeriksaan Kinerja Tematik BPK RI Pada IHPS II 2019”, yang disusun oleh Pusat Kajian Akuntabilitas Keuangan Negara Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI sebagai sistem pendukung keahlian kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dapat terselesaikan.

BPK telah menyampaikan Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) II Tahun 2019, beserta Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) Semester II Tahun 2019 kepada Dewan Perwakilan Rakyat dalam sidang paripurna pada tanggal 5 Mei 2020. IHPS Semester II Tahun 2019 merupakan ikhtisar dari 488 LHP yang terdiri atas 71 LHP pada Pemerintah Pusat, 397 LHP pada Pemerintah Daerah, BUMD, dan BLUD, serta 20 LHP BUMN dan Badan Lainnya.

Dalam IHPS II Tahun 2019 salah satu hal yang menjadi perhatian BPK RI adalah terkait Belanja Daerah untuk meningkatkan pembangunan manusia, selanjutnya BPK melakukan pemeriksaan kinerja tematik untuk menilai efektivitas pengelolaan Belanja Daerah untuk meningkatkan Pembangunan Manusia yang dilaksanakan pada Kementerian Dalam Negeri Tahun Anggaran (TA) 2016 s.d. Semester I 2019 dan 60 (enam puluh) entitas pemeriksaan di lingkungan pemerintah daerah TA 2016 s.d. TA 2018.

Hasil Pemeriksaan Tematik BPK terhadap Kementerian Dalam Negeri berkaitan dengan adanya permasalahan yang harus diatasi agar tidak mempengaruhi efektivitas perumusan kebijakan, pembinaan, evaluasi, dan monitoring pengelolaan belanja daerah untuk meningkatkan pembangunan manusia. Sedangkan pada pemerintah daerah diarahkan pada pengelolaan belanja daerah untuk program/kegiatan pembangunan manusia yang meliputi 6 (enam) pilar yaitu: 1) Transfer pemerintah dari pemerintah di

atasnya, 2) Transparansi keuangan publik, 3) Pengelolaan belanja program dan kegiatan, 4) Kebijakan strategi fiskal dan penganggaran, 5) Pengendalian dalam pelaksanaan anggaran, dan, 6) Peran swasta dan masyarakat.

Untuk itulah, buku ini mengelaborasi temuan serta permasalahan pada Kemendagri dan Pemerintah Daerah agar permasalahan belanja daerah untuk meningkatkan Pembangunan Manusia dapat terpetakan secara komprehensif. Sehingga, diharapkan Belanja Daerah untuk meningkatkan pembangunan manusia akan menjadi lebih efektif kedepannya, mengingat Pembangunan Manusia merupakan salah satu prioritas dalam RPJMN 2015 - 2019.

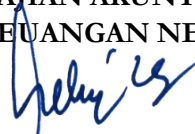
Demikianlah, sekilas pengantar buku yang disusun dan sajikan oleh PKAKN Sekretariat Jenderal DPR RI. Semoga dapat dimanfaatkan dan menjadi sumber informasi serta acuan oleh Pimpinan dan Anggota DPR RI dalam melaksanakan fungsi pengawasan untuk mengawal dan memastikan pengelolaan keuangan negara berjalan secara akuntabel dan transparan.

Atas kekurangan dalam penyusunan buku ini, kami mengharapkan saran dan masukan serta kritik konstruktif sebagai perbaikan yang lebih baik di masa depan. Demikian untuk menjadi maklum atas perkenannya diucapkan terimakasih.

Wassalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Jakarta, Juni 2020

**KEPALA PUSAT
KAJIAN AKUNTABILITAS
KEUANGAN NEGARA**



DRS. HELMIZAR, M.E.
NIP. 19640719 199103 1 001

DAFTAR ISI

Kata Pengantar Kepala PKAKN	i
Daftar Isi	iii
Daftar Tabel	iv
Daftar Grafik	v
Daftar Gambar	vi
I. Pendahuluan	1
II. Pembahasan	5
Belanja Daerah dalam Meningkatkan Pembangunan Manusia	5
2.1 Transfer dari Pemerintah di Atasnya.....	5
2.2 Transparansi Keuangan Publik.....	14
2.3 Pengelolaan Belanja Program dan Kegiatan.....	20
2.4 Kebijakan Strategi Fiskal dan Penganggaran.....	33
2.5 Pengendalian Atas Pelaksanaan Anggaran Dalam Rangka Meningkatkan Pembangunan Manusia.....	39
2.6 Peran Swasta dan Masyarakat Dalam Meningkatkan Pembangunan Manusia di Daerah.....	44
Peran dan Permasalahan yang dihadapi Kementerian Dalam Negeri Dalam Pengelolaan Belanja Daerah Untuk Pembangunan Manusia	48
III. Penutup	58
3.1 Kesimpulan.....	58
3.2 Saran Perbaikan.....	61
Daftar Pustaka	66

DAFTAR TABEL

Tabel 1	Penetapan Alokasi DAK Tahun 2016-2018	7
Tabel 2	Nilai Alokasi DAK yang Tidak Sesuai dengan Penetapan Perpres.....	8
Tabel 3	Kegiatan DAK yang Tidak Terealisasi Tahun 2016-2018.....	12
Tabel 4	Transfer Dana Desa TA 2016 – 2018.....	16
Tabel 5	Perbandingan Indikator Kinerja Pada RPJMD dengan Data BPS.....	19
Tabel 6	Rekap Kelengkapan Kebijakan Strategi Fiskal dan Penganggaran.....	35
Tabel 7	Rekapitulasi Tindak Lanjut atas Rekomendasi LHP APIP.....	42
Tabel 8	Rekapitulasi Indikator Peran Swasta dan Masyarakat dalam Pembangunan Manusia di Daerah.....	46
Tabel 9	Kegiatan yang Dilarang untuk Dianggarkan oleh Pemerintah Provinsi Namun Tetap Dianggarkan dan Direalisasikan TA 2016 s.d TA 2018.....	52

DAFTAR GRAFIK

Grafik 1.	Perbandingan Target dan Realisasi Capaian IPM Indonesia Tahun 2015-2019.....	2
Grafik 2.	Persentase Pemda yang Belum Menetapkan Anggaran DAK berdasarkan Perpres Penetapan DAK Tahun 2016-2018....	7
Grafik 3.	Persentase Kegiatan DAK yang Sudah Dilaksanakan, Namun Terlambat Dipertanggungjawabkan Tahun 2016-2018.....	9
Grafik 4.	Persentase Kegiatan DAK yang Tidak Dilaksanakan Tahun 2016-2018.....	11
Grafik 5.	Persentase Kegiatan DAK yang Dibayarkan dari Anggaran yang Bersumber dari Non-DAK Tahun 2016-2018.....	13
Grafik 6.	Permasalahan terkait Indikator Kinerja.....	17
Grafik 7.	Persentase Pemda yang Belum Melakukan Analisis Ekonomi atau Studi Kelayakan/Prakelayakan Tahun 2016-2018.....	22
Grafik 8.	Persentase Pemda yang Belum Melakukan Reviu atas Analisis Ekonomi/Studi Kelayakan Program/Kegiatan Tahun 2016-2018.....	24
Grafik 9.	Persentase Pemda yang Belum Melakukan Publikasi Program/Kegiatan Tahun 2016-2018.....	26
Grafik 10.	Persentase Pemda yang Belum Melakukan Publikasi atas Hasil Analisis Ekonomi/Studi Kelayakan Program/Kegiatan Tahun 2016-2018.....	28
Grafik 11.	Persentase Pemda yang Belum Melakukan Seleksi atas Usulan Program/Kegiatan Sesuai Prioritas yang Ditetapkan Tahun 2016-2018.....	29
Grafik 12.	Persentase Pemda yang Belum Sepenuhnya Melakukan Proyeksi Biaya atas Program dan Kegiatan Tahun 2016-2018.....	31
Grafik 13.	Rekapitulasi Ketidاكلengkapan Pencantuman Informasi ADEM.....	34
Grafik 14.	Perbandingan Target dan Realisasi IPM Indonesia 2015-2019.....	45

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1 Penggunaan Aplikasi Pengelolaan Keuangan Daerah.....	41
Gambar 2 <i>Framework</i> Permasalahan Kemendagri.....	57

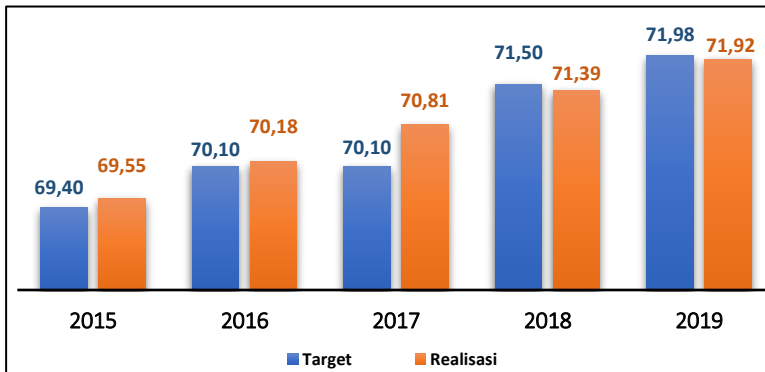
I. PENDAHULUAN

Tujuan akhir dari pembangunan sebagaimana diungkap di dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2015-2019 pada hakikatnya bertujuan untuk meningkatkan kualitas hidup manusia dan masyarakat secara berkelanjutan. Salah satu tolak ukur yang mencerminkan hasil pembangunan suatu negara terhadap peningkatan kualitas hidup manusia dan masyarakat adalah indeks pembangunan manusia (IPM). Menurut *United Nations Development Programme* (UNDP), IPM merupakan salah satu pendekatan yang digunakan untuk mengukur tingkat keberhasilan upaya pembangunan manusia di suatu negara dalam kurun waktu tertentu. Meski tidak mengukur seluruh dimensi pembangunan manusia, namun IPM mampu mengukur dimensi pokok yang dinilai mencerminkan status kemampuan dasar (*basic capabilities*) penduduk. IPM sendiri merupakan indikator komposit yang dibangun melalui pendekatan tiga dimensi dasar yaitu: 1) Dimensi umur panjang dan hidup sehat (kesehatan) yang diukur dengan umur harapan hidup saat lahir; 2) Dimensi pengetahuan (pendidikan) yang diukur dengan indikator rata-rata lama sekolah dan harapan lama sekolah; dan 3) Dimensi standar hidup layak yang diukur dengan indikator kemampuan daya beli masyarakat terhadap sejumlah kebutuhan pokok makanan dan bukan makanan, yang dilihat dari rata-rata besarnya pengeluaran per kapita.

Pemerintah menargetkan capaian IPM yang selalu meningkat setiap tahunnya. Bahkan, untuk menghindari terjadinya kesenjangan antar wilayah, maka peningkatan IPM di daerah tertinggal ditetapkan sebagai salah satu sasaran pokok pengembangan wilayah tahun 2015-2019. Pentingnya pembangunan manusia dalam kerangka pembangunan nasional didukung kajian yang menyatakan bahwa kebijakan pembangunan yang tidak mendorong peningkatan kualitas manusia hanya akan membuat daerah yang bersangkutan tertinggal dari daerah yang lain, termasuk dalam hal kinerja ekonominya (Brata, 2002).

Perkembangan capaian IPM Indonesia sejak tahun 2015 (tahun pertama digunakannya metode baru dalam perhitungan IPM) sampai dengan tahun 2019 adalah sebagai berikut.

Grafik 1. Perbandingan Target dan Realisasi Capaian IPM Indonesia Tahun 2015-2019



Sumber: Nota Keuangan APBN TA 2016-2019 (diolah)

Berdasarkan grafik 1 di atas, realisasi IPM Indonesia tahun 2018 dan 2019 mengalami peningkatan dari tahun sebelumnya, namun capaian tersebut masih berada di bawah angka yang ditargetkan. Hal tersebut kemudian menyebabkan pemerintah mengambil langkah kebijakan pada Rencana Kerja Pemerintah (RKP) Tahun 2019 dengan menempatkan pengurangan kemiskinan dan peningkatan pelayanan dasar sebagai prioritas nasional (PN) pembangunan manusia yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia dan mempercepat penurunan tingkat kemiskinan. Sasaran dan indikator PN Pembangunan Manusia tersebut, menggabungkan tiga prioritas nasional pada RKP Tahun 2018 yang mencakup pendidikan, kesehatan, dan penanggulangan kemiskinan yang mana ketiganya relevan sebagai strategi peningkatan pembangunan manusia.

Capaian IPM yang tidak berhasil memenuhi target tersebut kemudian mendorong dilakukannya evaluasi terhadap kebijakan terkait IPM. Kebijakan terkait IPM tingkat nasional tersebut, juga perlu ditinjau dari sudut pandang pembangunan pada tingkat daerah dimana berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 yang terakhir diubah dengan UU Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa pemerintah daerah memiliki beberapa kewenangan salah satunya adalah untuk menyusun perencanaan pembangunan daerah. Dalam menjalankan kewenangan tersebut, pemerintah daerah melakukan kegiatan perencanaan setiap tahunnya yang bertujuan untuk menghasilkan program/kegiatan yang tepat sasaran dan diprioritaskan

untuk mendukung capaian *outcome* pembangunan, salah satunya yaitu IPM. Untuk itu, evaluasi kinerja pembangunan pada tingkat daerah sangat diperlukan untuk memperoleh argumentasi mendasar mengenai kebijakan peningkatan pembangunan manusia yang tercermin dalam alokasi belanja daerah. Hasil pemeriksaan BPK RI sebagaimana dimuat dalam IHPS II Tahun 2019 menemukan sejumlah permasalahan terkait pengelolaan belanja daerah yang dapat mempengaruhi efektivitasnya dalam meningkatkan pembangunan manusia. Permasalahan tersebut antara lain: 1) Masih ditemukannya permasalahan baik dari sisi penganggaran, pelaksanaan, hingga pertanggungjawaban kegiatan pembangunan manusia yang bersumber dari Dana Alokasi Khusus (DAK) yang mengakibatkan adanya potensi pemerintah daerah tidak dapat mencapai target pembangunan manusianya; 2) Penyusunan, penetapan, dan penyajian seluruh indikator kinerja program dan kegiatan pembangunan manusia belum dilaksanakan secara selaras dalam satu dokumen dan/atau antar dokumen perencanaan dalam rangka mendukung transparansi keuangan publik; 3) Pengelolaan belanja program dan kegiatan belum sepenuhnya didasarkan pada analisis ekonomi yang memadai sehingga berpotensi tidak memberikan manfaat maupun pencapaian sasaran yang optimal; 4) Perencanaan dan penganggaran program dan kegiatan belum seluruhnya didasarkan pada prediksi, analisis, dan strategi fiskal sehingga berpotensi tidak akurat dan tidak mendukung pencapaian tujuan pembangunan manusia secara berkesinambungan; dan 5) Belum memadainya regulasi/kebijakan/strategi yang mendorong peran swasta maupun masyarakat sehingga kontribusi yang diberikan berpotensi tidak memberikan dampak yang optimal.

Selain pentingnya efektivitas pengelolaan belanja daerah dalam mendukung pembangunan manusia, fungsi pembinaan dan pengawasan juga penting dalam mendukung pencapaian pembangunan manusia yang berkualitas. Pemerintah pusat dhi. Kemendagri memiliki fungsi pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintah daerah dimana dalam kaitannya dengan pengelolaan belanja daerah, Kemendagri diharapkan dapat mengoptimalkan peran dan fungsinya dalam perumusan kebijakan, pembinaan dan evaluasi serta monitoring sehingga pengelolaan belanja daerah dapat berjalan dengan baik dan mendorong peningkatan pembangunan manusia. Hasil pemeriksaan BPK RI sebagaimana dimuat dalam IHPS II Tahun 2019 mengungkapkan

bahwa peraturan Kemendagri yang ada belum mengatur mengenai keharusan/kewajiban bagi pemerintah daerah untuk mencantumkan target indikator IPM dalam dokumen perencanaannya sehingga program dan kegiatan pembangunan manusia di daerah belum sepenuhnya mengarah pada upaya peningkatan capaian IPM, verifikasi rancangan perda APBD belum dilakukan secara optimal, belum terintegrasinya Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (LPPD) dan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintahan (LAKIP) mengakibatkan adanya duplikasi data/informasi, dan *database* yang terintegrasi dan terkonsolidasi dalam Sistem Informasi Pemerintahan Daerah (SIPD) belum sepenuhnya memadai.

Oleh karena itu, dalam rangka mendukung pencapaian peningkatan pembangunan manusia yang optimal, diperlukan identifikasi dan pemahaman mengenai permasalahan dan kendala yang dihadapi daerah dalam kaitannya dengan pengelolaan belanja untuk mendukung pembangunan manusia, serta perlunya penguatan peran dan fungsi pemerintah pusat dalam perumusan kebijakan, pembinaan dan evaluasi serta monitoring sehingga pengelolaan belanja daerah dapat berjalan dengan baik dan peningkatan pembangunan manusia dapat terlaksana secara optimal.

II. PEMBAHASAN

Belanja Daerah dalam Meningkatkan Pembangunan Manusia

Evaluasi terhadap efektivitas pengelolaan belanja daerah untuk meningkatkan pembangunan manusia yang dilaksanakan pada 60 (enam puluh) entitas pemeriksaan di lingkungan pemerintah daerah TA 2016 s.d. TA 2018 dan diarahkan pada program/kegiatan pembangunan manusia yang meliputi 6 (enam) pilar yaitu: 1) Transfer pemerintah dari pemerintah di atasnya, 2) Transparansi keuangan publik, 3) Pengelolaan belanja program dan kegiatan, 4) Kebijakan strategi fiskal, 5) Pengendalian dalam pelaksanaan anggaran, dan, 6) Partisipasi Swasta.

2.1. Transfer dari Pemerintah di Atasnya (*Higher Level Government*)

Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Besaran DAK ditetapkan setiap tahun dalam APBN dan dialokasikan sesuai dengan program yang menjadi prioritas nasional.

Alokasi DAK ditetapkan dengan Peraturan Presiden tentang Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja yang diterbitkan setiap tahun anggaran. Berdasarkan penetapan alokasi DAK dimaksud, menteri teknis menyusun Petunjuk Teknis penggunaan DAK dan dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri. Penerima DAK wajib mencantumkan alokasi dan penggunaan DAK di dalam APBD dan penggunaannya harus dilakukan sesuai dengan Petunjuk Teknis Penggunaan DAK.

Besaran alokasi DAK untuk setiap pemerintah provinsi/kabupaten/kota Tahun 2016 s.d. 2018, ditetapkan setiap tahun dalam APBN, melalui:

- a. Perpres No. 137 Tahun 2015 tanggal 27 November 2015 tentang Rincian APBN TA 2016;
- b. Perpres No. 97 Tahun 2016 tanggal 30 November 2016 tentang Rincian APBN TA 2017;
- c. Perpres No. 107 Tahun 2017 tanggal 30 November 2017 tentang Rincian APBN TA 2018

Berdasarkan pedoman pengelolaan keuangan daerah dan pedoman penyusunan APBD, proses penyusunan APBD Murni pemerintah kabupaten/kota dilaksanakan mulai dari penyusunan KUA, PPAS, RKA SKPD, dan penetapan APBD Murni yang dilaksanakan dari bulan Juni sampai dengan bulan Desember tahun anggaran sebelumnya.

Penganggaran atas pendapatan daerah dilakukan berdasarkan perkiraan yang terukur secara rasional dan memiliki kepastian, serta dasar hukum penerimaannya. Penganggaran DAK disesuaikan dengan alokasi DAK pada tahun anggaran terkait yang ditetapkan dalam APBN melalui Peraturan Menteri Keuangan (PMK) mengenai alokasi DAK. Apabila PMK tersebut diterbitkan setelah APBD ditetapkan, maka harus dilakukan penyesuaian alokasi DAK dalam peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD dengan pemberitahuan kepada pimpinan DPRD, selanjutnya diakomodir dalam Perubahan APBD atau dicantumkan dalam LRA (untuk pemda yang tidak melakukan Perubahan APBD).

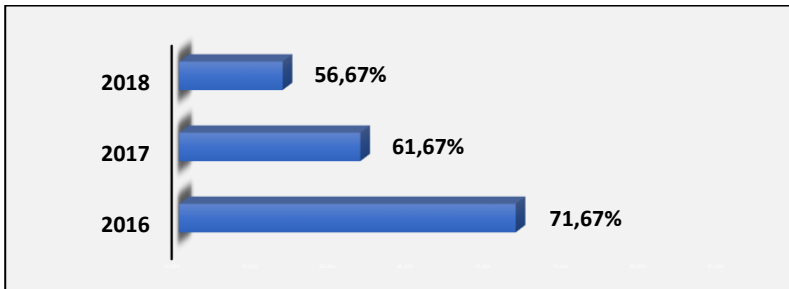
Hasil pemeriksaan BPK RI atas Transfer dari Pemerintah di Atasnya (*Higher Level Government*) pada 60 pemerintah daerah yang diuji petik menunjukkan adanya permasalahan sebagai berikut:

2.1.1. Penetapan Anggaran DAK Belum Berdasarkan Perpres Penetapan DAK

Informasi alokasi DAK bagi pemerintah daerah merupakan informasi yang diperlukan dalam penyusunan APBD. Alokasi penerimaan daerah dari DAK akan dialokasikan untuk belanja program kegiatan yang bersumber dari DAK.

Hasil pemeriksaan BPK RI pada aspek transfer dari pemerintah di atasnya (*Higher Level Government*) menemukan hampir seluruh pemerintah daerah (43 atau 72% pemda yang diuji petik) dalam menetapkan anggaran DAK belum berdasarkan Perpres Penetapan DAK sebagaimana ditunjukkan pada grafik berikut:

Grafik 2. Persentase Pemda yang Belum Menetapkan Anggaran DAK Berdasarkan Perpres Penetapan DAK Tahun 2016-2018



Sumber: Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester II 2019

Jika dilihat dari mekanisme penganggaran pada pemerintah daerah, diketahui bahwa informasi alokasi DAK untuk pemerintah daerah diterima ketika APBD telah ditetapkan. Akibatnya pada saat penyusunan anggaran, pemerintah daerah belum memiliki acuan pasti berupa alokasi anggaran dari *higher level government* (HLG/pemerintah yang lebih tinggi) khususnya pada penentuan besaran dana DAK, sehingga anggaran penerimaan DAK disusun berdasarkan estimasi jumlah DAK tahun sebelumnya.

Tabel 1. Penetapan Alokasi DAK Tahun 2016-2018

Pemerintah Daerah	Tahun	Tgl Penetapan Alokasi dari Pemerintah Pusat	Tgl Rancangan APBD
Pekab Aceh Timur	2016	27 November 2015	27 November 2015
	2017	30 November 2016	1 Desember 2016
	2018	30 November 2017	22 November 2017
Pekot Surabaya	2016	27 November 2015	05 Nopember 2015
	2017	30 November 2016	21 Nopember 2016
	2018	30 November 2017	20 November 2017
Pekot Bandar Lampung	2016	27 November 2015	11 September 2015
	2017	30 November 2016	04 September 2016
	2018	30 November 2017	03 November 2017
Pekab Bantul	2016	27 November 2015	2 November 2015
	2017	30 November 2016	8 November 2016
	2018	30 November 2017	26 September 2017
Pekab Gunung Kidul	2016	27 November 2015	25 November 2015
	2017	30 November 2016	30 November 2016
	2018	30 November 2017	27 November 2017

Sumber : LHP Kinerja efektivitas pengelolaan belanja dalam meningkatkan pembangunan manusia (diolah, 2020)

Sementara itu pada beberapa pemerintah daerah seperti Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Belitung Timur, Pemerintah Kota (Pemkot) Kediri, dan Pemkot Cilegon telah menetapkan APBD nya setelah alokasi DAK berdasarkan perpres tersebut diterima. Namun masih terdapat selisih penganggaran DAK yang disebabkan pemerintah daerah dalam menganggarkan DAK APBD TA 2017 dan 2018 mengacu pada Lampiran Peraturan Menteri Keuangan tentang Rincian Alokasi Transfer ke Daerah yang nominal angka alokasi DAK-nya dicantumkan dalam pembulatan jutaan rupiah

Apabila dilihat dari ketepatan nilai alokasi yang dianggarkan dalam APBD, terdapat perbedaan nilai alokasi DAK pada pemerintah daerah dengan jumlah yang ditetapkan dalam peraturan presiden pada tahun 2016 s.d. tahun 2018 sebagai berikut.:

Tabel 2. Nilai Alokasi DAK yang Tidak Sesuai dengan Penetapan Perpres

Pemerintah Daerah	Tahun	Penetapan Berdasarkan Pepres (Rp)	APBD (Rp)	Selisih (Rp)
Pemkab Aceh Timur	2016	268.994.200.000,00	276.014.885.000,00	7.020.685.000,00
	2017	186.050.033.000,00	286.755.520.000,00	100.705.487.000,00
	2018	199.139.509.000,00	199.139.011.000,00	498.000,00
Pemkot Tebing Tinggi	2016	165.525.625.000,00	165.795.625.080,00	170.000.080,00
	2017	152.780.880.000,00	152.783.880.000,00	3.000.000,00
	2018	120.547.179.000,00	120.546.179.000,00	1.000.000,00
Pemkot Bandar Lampung	2016	391.334.037.740,00	100.000.000.000,00	291.334.037.740,00
	2017	289.447.725.000,00	377.895.805.000,00	88.448.080.000,00
	2018	270.866.364.000,00	270.866.296.000,00	68.000,00
Pemkab Bangka Barat	2016	52.705.083.000,00	175.417.161.150,00	122.712.078.150,00
	2017	137.587.319.990,00	130.021.364.550,00	7.565.955.440,00
	2018	134.617.931.000,00	125.830.480.980,00	8.787.450.020,00
Pemkot Surabaya	2016	471.611.318.680,00	471.930.118.380,00	318.799.700,00
	2017	439.051.218.000,00	439.770.413.191,00	719.195.191,00
	2018	421.452.743.000,00	420.837.856.000,00	614.887.000,00
Pemkot Kediri	2016	175.165.200.420,00	193.302.592.008,00	18.137.391.588,00
	2017	118.537.852.000,00	118.537.553.000,00	299.000,00
	2018	121.069.685.000,00	62.230.922.000,00	58.838.763.000,00
Pemkab Ngawi	2016	546.135.456.000,00	502.275.205.560,00	43.860.250.440,00
	2017	329.549.356.000,00	329.548.302.000,00	1.054.000,00
	2018	350.461.658.000,00	350.463.435.000,00	1.777.000,00
Pemkab Karang Asem	2016	502.441.173.720,00	502.441.174.000,00	280,00
	2017	189.116.017.000,00	189.115.440.000,00	577.000,00
	2018	199.914.481.000,00	199.915.436.000,00	955.000,00

Sumber : LHP Kinerja efektivitas pengelolaan belanja dalam meningkatkan pembangunan manusia (diolah, 2020)

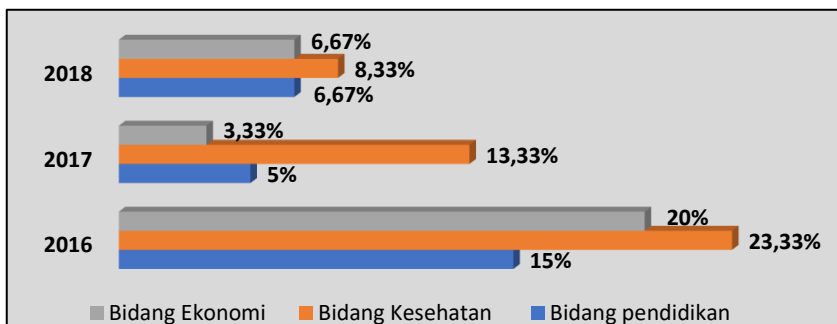
Berdasarkan tabel tersebut diketahui bahwa, Pemkab Bangka Barat di tahun 2016 belum menganggarkan DAK sesuai alokasi yang tertuang dalam Perpres Nomor 137 tahun 2015. Hal tersebut disebabkan Juklak dan Juknis DAK terkait belum diterbitkan, sehingga nilai DAK masih mengacu pada rancangan awal APBD.

Sedangkan pada Pemkab Ngawi, perbedaan antara DAK sesuai alokasi yang tertuang dalam Perpres dengan APBD disebabkan karena adanya kebijakan pemotongan anggaran DAK oleh pemerintah pusat yang terjadi secara nasional, yang menyebabkan tingginya deviasi ditahun 2016.

2.1.2. Kegiatan DAK Sudah Dilaksanakan Namun Terlambat Dipertanggungjawabkan

Hasil pemeriksaan BPK RI menemukan bahwa terdapat kegiatan DAK yang sudah dilaksanakan, namun terlambat dipertanggungjawabkan, yaitu pada bidang pendidikan tahun 2016 sebanyak 9 pemda (15,00%), tahun 2017 sebanyak 3 pemda (5,00%), dan tahun 2018 sebanyak 4 pemda (6,67%); bidang kesehatan tahun 2016 sebanyak 14 pemda (23,33%), tahun 2017 sebanyak 8 pemda (13,33%), dan tahun 2018 sebanyak 5 pemda (8,33%); dan bidang ekonomi tahun 2016 sebanyak 12 pemda (20,00%), tahun 2017 sebanyak 2 pemda (3,33%), dan tahun 2018 sebanyak 4 pemda (6,67%) sebagaimana ditunjukkan oleh grafik berikut:

Grafik 3. Persentase Kegiatan DAK yang Sudah Dilaksanakan, Namun Terlambat Dipertanggungjawabkan Tahun 2016-2018



Sumber: Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester II 2019

Hal tersebut salah satunya terjadi pada Pemkab Karangasem, dimana pada Tahun 2016 pemerintah daerah tidak dapat menyampaikan laporan

pertanggungjawaban DAK TA 2016 tepat waktu sesuai ketentuan yang telah diatur pada Surat Edaran Menteri Keuangan Nomor SE-10/MK.07/2016 tentang pengurangan/pemotongan DAK secara mandiri yaitu sebesar minimal 10% dari total pagu alokasi DAK Fisik TA 2016 dan Surat Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan Nomor S-815/PK/2016 tanggal 8 Desember 2016 mengenai pedoman pelaksanaan transfer ke daerah dan Dana Desa akhir TA 2016. Akibatnya, pemerintah daerah mengalami penundaan penyaluran DAK Fisik maupun pemotongan penyaluran DAK tahun berjalan.

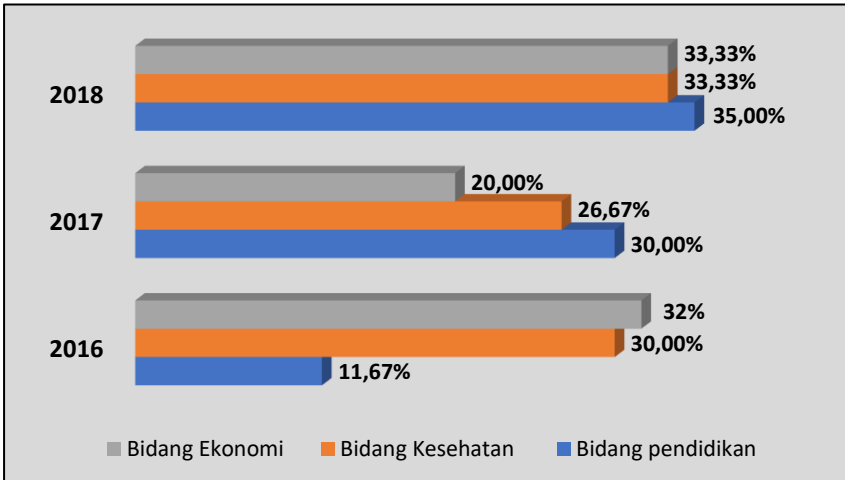
Selain itu, hal serupa juga terjadi pada Pemkab Tolitoli. Alokasi DAK Reguler Bidang Kesehatan TA 2017 hanya mencapai 81,12%, yang menyebabkan Pemkab Tolitoli tidak dapat memenuhi syarat penyaluran pada Triwulan IV, karena syarat penyaluran untuk Triwulan IV diantaranya adalah penyerapan dana paling sedikit 90% dari dana yang telah diterima di Kas Daerah.

Permasalahan lainnya yaitu terjadi pada Pemkab Tana Toraja, dimana DAK Fisik TA 2018 tidak sepenuhnya terealisasi sesuai anggaran yang ditetapkan. Pemkab Tana Toraja tidak dapat memenuhi syarat penyaluran pada Triwulan III yaitu tercapainya serapan minimal 90% dari dana yang diterima RKUN. Akibatnya, penyaluran DAK Fisik Tahap III tidak tersalurkan.

2.1.3. Kegiatan DAK yang Tidak Dilaksanakan

Hasil pemeriksaan BPK RI menemukan bahwa terdapat kegiatan DAK yang tidak dilaksanakan, yaitu pada bidang pendidikan tahun 2016 sebanyak 7 pemda (11,67%), tahun 2017 sebanyak 18 pemda (30,00%), dan tahun 2018 sebanyak 21 pemda (35,00%); bidang kesehatan tahun 2016 sebanyak 18 pemda (30,00%), tahun 2017 sebanyak 16 pemda (26,67%), dan tahun 2018 sebanyak 20 pemda (33,33%); dan bidang ekonomi tahun 2016 sebanyak 19 pemda (31,67%), tahun 2017 sebanyak 12 pemda (20,00%), dan tahun 2018 sebanyak 20 pemda (33,33%) sebagaimana ditunjukkan pada grafik berikut:

Grafik 4. Persentase Kegiatan DAK yang Tidak Dilaksanakan Tahun 2016-2018



Sumber: Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester II 2019

Tidak terlaksananya kegiatan DAK oleh pemerintah daerah pada umumnya disebabkan karena penerbitan Juklak/Juknis DAK seringkali mengalami keterlambatan, sehingga membuat beberapa program kerja tidak dapat dilaksanakan. Selain itu, Juklak DAK yang terbit di pertengahan tahun berjalan menjadi kendala untuk menyusun DPA Perubahan.

Hal tersebut terjadi pada Pemkab Belitung Timur, dimana terdapat empat OPD yang tidak dapat melaksanakan kegiatannya. Dari empat OPD yang diuji petik, Dinas Pendidikan adalah Dinas yang paling banyak tidak merealisasikan kegiatannya atas Dana Alokasi Khusus Fisik Tahun 2016 s.d 2018 pada Sekolah Dasar dan Sekolah Menengah Pertama. Tidak terlaksananya kegiatan tersebut disebabkan karena Juklak DAK yang sering terlambat, sehingga tidak dapat dilakukan lelang serta pagu yang tidak mencukupi dan lokus yang tertera pada URK dan DPA berbeda.

Sementara itu pada Pemkot Surabaya telah melaksanakan dan mempertanggungjawabkan DAK sesuai dengan juklak dan juknis DAK yang diterbitkan, namun dalam pelaksanaannya belum memadai. Hal ini dikarenakan masih terdapat kegiatan DAK Fisik dan Non Fisik yang tidak terealisasi. Adapun rincian permasalahan dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

Tabel 3. Kegiatan DAK yang Tidak Terealisasi Tahun 2016-2018

Bidang	Tahun	Kegiatan	Nilai	Keterangan
Pendidikan	2016	Kegiatan Penyediaan Bantuan Operasional Penyelenggaraan PAUD (DAK Non Fisik)	5.287.200.000	Ijin operasional lembaga belum diperpanjang
	2017		9.733.200.000	
	2018		15.215.400.000	
Kesehatan	2016	Kegiatan Belanja Barang dan Jasa Jampersal (DAK Non Fisik)	2.543.400.000	Pembatasan Juknis
		Kegiatan Belanja Barang dan Jasa BOKB (DAK Non Fisik)	169.200.000	Pembatasan Juknis
	2017	Kegiatan Pengadaan Obat dan Pelayanan Kesehatan Dasar di Puskesmas (DAK Fisik)	637.507.400	Penyedia tidak sanggup menyelesaikan pekerjaan karena obat tidak tersedia di pasaran
	2018		142.163.221	

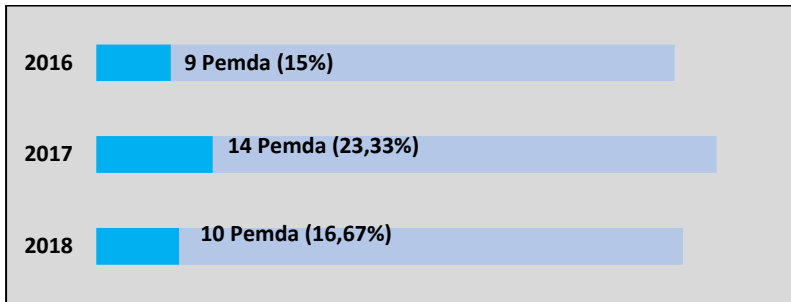
Sumber : LHP Kinerja efektivitas pengelolaan belanja dalam meningkatkan pembangunan manusia (diolah, 2020)

Permasalahan serupa terjadi pada Pemkot Medan, Pemkab Paser dan Pemkab Asmat, dimana terdapat paket kegiatan DAK TA 2016, 2017 dan 2018 tidak terealisasi. Secara umum DAK yang tidak terealisasi karena tidak terpenuhinya persyaratan DAK dari pemerintah pusat. Tidak direalisasinya kegiatan DAK tersebut terjadi antara lain dikarenakan kegiatan yang terlambat dilaksanakan dari jadwal tahapan DAK, proses lelang gagal, tidak adanya rekanan yang mengajukan penawaran, pemotongan anggaran DAK, item barang yang diadakan tidak tersedia di e-katalog, adanya perubahan pada juknis DAK dan kegiatan fisik menggunakan perencanaan tahun sebelumnya.

2.1.4. Kegiatan DAK yang Dibayarkan dari Anggaran yang Bersumber Dari Non-DAK

Hasil pemeriksaan BPK RI menemukan terdapat beberapa pemerintah daerah (14 atau 23% pemda yang diuji petik) dalam melaksanakan kegiatan DAK nya menggunakan anggaran yang bersumber dari Dana non-DAK, sebagaimana ditunjukkan pada grafik berikut:

Grafik 5. Persentase kegiatan DAK yang Dibayarkan dari Anggaran yang Bersumber dari Non-DAK Tahun 2016-2018



Sumber: Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester II 2019

Permasalahan tersebut terjadi karena tidak adanya pencairan dana DAK dari pemerintah pusat yang disebabkan pertanggungjawaban DAK pemerintah daerah belum sesuai atau tidak memenuhi syarat penyaluran, sebagaimana yang terjadi pada Pemkot Surabaya, dimana pada tahun 2016 dan 2017 terdapat Dana DAK Fisik reguler untuk Triwulan IV yang tidak terealisasi dari pemerintah pusat yang mengakibatkan kegiatan yang seharusnya dibayarkan dengan menggunakan sumber DAK, harus dibayarkan menggunakan sumber dana lain pada APBD.

Permasalahan serupa juga terjadi pada Pemkab Aceh Timur. Pemerintah pusat tidak melakukan pencairan DAK pada beberapa bidang untuk Triwulan IV TA 2016 yang disebabkan belum disampaikannya Laporan Realisasi Penyerapan Dana dan Capaian Output Kegiatan DAK Triwulan III TA 2016. Sehingga untuk melaksanakan kegiatan pekerjaan tersebut menggunakan dana APBD.

Terkait permasalahan-permasalahan tersebut, BPK RI memberikan beberapa rekomendasi perbaikan untuk Kepala Daerah, antara lain:

- a. Untuk berkoordinasi dengan pemerintah pusat dhi. Kementerian Keuangan terkait ketepatan pagu indikatif dan waktu DAK yang diterima daerah;
- b. Memerintahkan Kepala BPKAD supaya menyusun anggaran pendapatan DAK mengacu kepada Perpres APBN sehingga APBD mencerminkan potensi pendapatan yang seharusnya;
- c. Menginstruksikan Kepala OPD terkait supaya tepat waktu dalam menyampaikan laporan realisasi penyerapan DAK.

2.2. Transparansi Keuangan Publik

Transparansi informasi tentang keuangan publik diperlukan untuk memastikan bahwa kegiatan dan operasi pemerintah telah berjalan sesuai kerangka kebijakan fiskal pemerintah dan tunduk pada manajemen anggaran dan pengaturan pelaporan yang memadai. Transparansi adalah fitur penting yang memungkinkan adanya pengawasan eksternal atas kebijakan dan program pemerintah serta implementasinya.

Pemerintah daerah diharapkan dapat menyampaikan informasi keuangan daerah secara komprehensif, konsisten, dan dapat diakses oleh publik. Hal ini dapat dicapai melalui desain klasifikasi anggaran, transparansi seluruh sumber pendapatan, belanja, dan pembiayaan, termasuk pencapaian kinerja non keuangan.

Transparansi keuangan publik tersebut diukur dengan dua dimensi pengukuran yaitu informasi transfer dana ke pemerintah di bawahnya dan pelaporan capaian kinerja program/kegiatan. Penilaian dimaksudkan untuk mengetahui apakah pemerintah daerah telah menyampaikan informasi transfer dana kepada pemerintah di bawahnya secara jelas, detail dan tepat waktu, dan apakah capaian kinerja pelayanan publik OPD telah disusun hingga mengukur pencapaian output dan outcome.

Hasil pemeriksaan BPK RI atas Transparansi Keuangan Publik pada 60 pemerintah daerah yang diuji petik menunjukkan adanya permasalahan sebagai berikut:

2.2.1. Pemerintah Daerah Belum Menyampaikan Informasi Transfer Dana Kepada Pemerintah di Bawahnya Secara Jelas, Detail dan Tepat Waktu

Agar terlaksananya pengelolaan dana transfer secara jelas, detail dan tepat waktu, diperlukan adanya kebijakan terkait penetapan dana transfer, yang mengatur besaran alokasi dan jadwal transfer disertai formulasi perhitungan alokasi kepada pemerintah di bawahnya. Pemerintah daerah perlu menyampaikan Informasi transfer yang jelas dan detail, yang memuat informasi mengenai jenis transfer, penerima, besaran/nilai, jadwal yang mendetail, mekanisme pengajuan dan pencairan, kriteria penerima dan pedoman penggunaan dan pertanggungjawaban dana transfer.

Hasil pemeriksaan BPK RI secara uji petik pada 60 daerah yang dijadikan *sample* pemeriksaan menemukan bahwa pemerintah kabupaten dalam menyampaikan informasi transfer Dana Desa dan Alokasi Dana Desa belum sepenuhnya memuat informasi yang jelas dan detail yang memuat mekanisme pengajuan dan pencairan, persyaratan, dan pedoman penggunaan dan pertanggungjawaban dana. Bahkan terdapat beberapa Peraturan kepala daerah yang belum seluruhnya mengatur jadwal transfer ke pemerintah desa, mekanisme pengajuan dan pencairan dana, kriteria penerima dan formulasi perhitungan alokasi dan transfer.

Hal tersebut salah satunya terjadi pada Pemkab Ogan Komering Ulu (OKU) Selatan, dimana Peraturan bupati belum memuat besaran ADD dan Dana Rutin setiap desa. Seharusnya sesuai dengan Peraturan Bupati, penetapan besaran ADD dan Dana Rutin ditetapkan dengan Surat Keputusan Bupati. Namun, Pemkab OKU Selatan tidak membuat SK besaran ADD dan Dana Rutin untuk masing-masing desa. Tidak terdapat pengaturan yang jelas terkait perhitungan besaran Dana Rutin untuk setiap desa. Permasalahan serupa juga terjadi pada Pemkab Aceh Timur, dimana pemerintah daerah tidak membuat/menetapkan surat edaran ataupun SK Bupati terkait pagu indikatif Dana Desa Tahun 2016 s.d. 2018. sebagai bahan perencanaan penganggaran desa.

Selain itu, informasi transfer tidak disampaikan oleh pemerintah daerah secara tepat waktu kepada pemerintah desa. keterlambatan penyampaian informasi tersebut, mengakibatkan penyusunan dan penyampaian APBDDesa, penyaluran DD dan ADD, serta penyampaian pertanggungjawaban penggunaan dana juga menjadi terlambat. Adapun keterlambatan penyaluran dana desa pada tahun 2016- 2018 dapat dirincikan pada tabel berikut :

Tabel 4. Transfer Dana Desa TA 2016 – 2018

Entitas daerah	Tahun	Jumlah desa yang terlambat menyalurkan DD		
		Tahap I	Tahap II	Tahap III
Pekab OKU (Sumatera Selatan)	2016	143 desa	-	-
	2017	143 desa	36 desa	-
	2018	54 desa	-	-
Pekab Kep. Selayar (Sulawesi Selatan)	2016	26 desa	30 desa	5 desa
	2017	8 desa	14 desa	0
	2018	30 desa	12 desa	5 desa

Sumber : LHP Kinerja efektivitas pengelolaan belanja dalam meningkatkan pembangunan manusia (diolah, 2020)

Keterlambatan pengajuan dana oleh Desa dikarenakan adanya keterlambatan penyampaian pertanggungjawaban penggunaan dana tahun sebelumnya dan keterlambatan penetapan, serta penyampaian APBDesa tahun berkenaan yang merupakan syarat pengajuan pencairan tahap I. Pencairan tahap-tahap berikutnya mengalami keterlambatan, karena pengajuan pencairan menunggu laporan pertanggungjawaban penggunaan dana tahap sebelumnya yang menjadi syarat pencairan dana. Selain itu, keterbatasan kemampuan SDM Desa dalam perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, dan pertanggungjawaban menjadi permasalahan utama disamping adanya perubahan aturan yang mempengaruhi jadwal penetapan APBDesa.

Permasalahan tersebut disebabkan Dinas PMD kurang optimal dalam melakukan pembinaan atas pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan desa. Selain itu, Dinas PMD dalam menerbitkan rekomendasi pencairan dana desa tidak memperhatikan kelengkapan persyaratan penyalurannya.

2.2.2. Capaian Kinerja Pelayanan Publik OPD Belum Disusun Hingga Mengukur Pencapaian *Output* dan *Outcome*

Pelaksanaan pembangunan manusia dapat dilakukan secara optimal apabila alokasi anggaran belanja direncanakan dengan tepat. Proses penganggaran belanja merupakan hasil dari rangkaian proses perencanaan pelaksanaan program dan kegiatan mulai dari RPJMD, Rencana Strategis (Renstra), Rencana Kerja (Renja), Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (PPAS), penyusunan Rencana Kerja dan

Anggaran (RKA), dan penetapan Dokumen Pelaksana Anggaran (DPA). Untuk menjamin terlaksananya sasaran pembangunan daerah dan pelaksanaan evaluasi/pengukuran pencapaian keberhasilan kegiatan, indikator dan target kinerja program dan kegiatan harus disusun dengan jelas dan terukur, serta selaras antar dokumen perencanaan dan anggaran.

Hasil pemeriksaan BPK RI secara uji petik pada 60 daerah yang dijadikan *sample* pemeriksaan menemukan bahwa hampir seluruh pemerintah daerah belum menyusun indikator kinerja program dan kegiatan yang selaras dengan dokumen RPJMD, dokumen perencanaan, dan dokumen anggaran OPD. sebagaimana ditunjukkan pada grafik berikut:

Grafik 6. Permasalahan terkait Indikator Kinerja



Sumber: Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester II 2019

Berdasarkan grafik di atas diketahui bahwa terdapat 47 pemda dan 42 pemda yang menetapkan indikator kinerja program dan kegiatan tidak selaras dengan dokumen perencanaan. Permasalahan tersebut salah satunya terjadi pada Pemkab Ogan Komering Ulu (OKU). Hasil pemeriksaan menunjukkan terdapat ketidakselarasan indikator dan target pada program dan kegiatan pada Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan, dan Dinas Pertanian. Ketidakselarasan indikator dan/atau target kegiatan yang terjadi yaitu antara Renstra dengan Renja dan anggaran, antara Renja dengan anggaran, serta antara Renstra dengan anggaran. Permasalahan tersebut disebabkan penyusunan target dan indikator tidak didukung KAK/TOR yang jelas serta data pendukung yang memadai. Selain itu, pelaksanaan evaluasi dari Bagian

Perencanaan atas usulan Renja tidak optimal, karena tidak dilakukannya verifikasi atas indikator dan target program kegiatan pada dokumen perencanaan masing-masing OPD.

Permasalahan serupa juga terjadi pada Pemkab Bandung, dimana terdapat perbedaan indikator kinerja program dan kegiatan antara RPJMD Tahun 2016-2021 (revisi) dengan dokumen RKPD 2018 (perubahan), KUA PPAS, Renstra (perubahan) Tahun 2016-2021, Renja (perubahan) TA 2018, RKA dan DPA. Selain itu, terdapat juga perbedaan Target indikator program dan kegiatan antara RPJMD Tahun 2016- 2021(revisi) dengan dokumen RKPD 2018 (perubahan), KUA PPAS, Renstra (perubahan) Tahun 2016-2021, Renja (perubahan) TA 2018, RKA dan DPA. Perbedaan tersebut menunjukkan adanya ketidaksinkronan antar dokumen perencanaan daerah, sehingga akan menyulitkan evaluasi capaian kinerja daerah sebagai bahan acuan perencanaan periode berikutnya.

Ketidakselarasan program kegiatan dan penentuan indikator kinerja dan target yang tidak jelas dan terukur, berdampak pada sulit dilakukannya pengukuran tingkat keberhasilan (kinerja) program dan kegiatan. Pelaksanaan pengukuran kinerja program, selama ini dilakukan berdasarkan serapan anggaran pada masing-masing kegiatan, serta evaluasi pencapaian SPM tahunan yang disampaikan kepada kementerian teknis terkait untuk program yang telah ditetapkan SPM-nya

Dikarenakan belum optimalnya penetapan target dan indikator program dan kegiatan, beberapa pemerintah daerah belum dapat melakukan analisis dan menyusun kebutuhan pembiayaan secara komprehensif dan spesifik untuk pengalokasian belanja secara efektif, guna mendukung terlaksananya pencapaian sasaran strategis pembangunan manusia di bidang pendidikan, kesehatan, dan perekonomian.

Permasalahan lainnya yaitu tidak terukurnya indikator kinerja yang ditetapkan pada dokumen perencanaan. Hasil pemeriksaan BPK RI menunjukkan terdapat 10 pemda yang capaian indikator kinerja programnya lebih rendah dari capaian yang dipublikasikan BPS, dan terdapat 24 pemda yang indikator kinerja IPM dalam RPJMD nya tidak sesuai dengan variabel pengukuran IPM.

Permasalahan tersebut salah satunya terjadi pada Pemkab Kep. Selayar. Hasil pemeriksaan BPK RI menunjukkan Indikator kinerja program dan kegiatan urusan pendidikan, kesehatan dan ekonomi belum sepenuhnya sesuai dengan variabel indikator IPM, sebagaimana dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 5. Perbandingan Indikator Kinerja Pada RPJMD dengan Data BPS

No	Indikator Kinerja	Tahun Kinerja			Data BPS		
		2016	2017	2018	2016	2017	2018
1	Angka rata-rata Lama sekolah (Tahun)	12	12,32	12,4	7,17	7,18	7,4
2	Angka Umur Harapan Hidup	67,52	67,54	67,56	67,76	67,82	68,03

Sumber: LHP Kinerja efektivitas pengelolaan belanja dalam meningkatkan pembangunan manusia

Adanya perbedaan antara indikator kinerja pada RPJMD dengan Data BPS tersebut disebabkan karena perhitungan yang dibuat oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan tidak mengacu pada perhitungan yang dibuat oleh BPS sehingga target kinerjanya menjadi berbeda. Sedangkan Bidang Perencanaan pada Dinas Kesehatan menetapkan target angka usia harapan hidup berdasarkan perkiraan dan mengacu pada data BPS tahun sebelumnya.

Sementara itu pada beberapa daerah seperti Pemkab Bandung dan Pemerintah Provinsi (Pemprov) Kep. Riau telah menyusun indikator Kinerja Program dan Kegiatan untuk memenuhi target variabel pemenuhan IPM namun tidak dapat diukur kesesuaiannya. Hal tersebut dikarenakan tidak ditemukan adanya analisis atau formulasi perhitungan pengaruh capaian indikator kinerja program dan kegiatan terhadap nilai IPM.

Terkait permasalahan tersebut, BPK RI memberikan beberapa rekomendasi perbaikan untuk Kepala Daerah, antara lain:

- a. Menginstruksikan kepala Bappelitbangda:
 - 1) untuk menyusun dan menetapkan KAK/TOR sebagai acuan dalam menyusun indikator kinerja pada dokumen perencanaan;
 - 2) melakukan evaluasi atas keselarasan indikator kinerja antar dokumen perencanaan;
- b. Kepala OPD terkait menginstruksikan Kepala Sub Bagian Hukum, Perencanaan dan Pelaporan supaya dalam menetapkan indikator kinerja

pada dokumen perencanaan dan dokumen penilaian kinerja berdasarkan perhitungan dan formulasi secara jelas dan terukur dan didukung dengan kertas kerja pengumpulan data.

2.3. Pengelolaan Belanja Program dan Kegiatan

Belanja daerah merupakan sarana untuk mencapai tujuan strategis pemerintah serta memberikan pelayanan publik kepada masyarakat sehingga pengelolaan belanja harus dilaksanakan dengan baik mulai dari perencanaan sampai dengan pemantauan. Pengelolaan belanja sendiri mencakup mulai dari tahapan perencanaan, pelaksanaan, dan pemantauan program dan kegiatan. Pada tahapan perencanaan, diperlukan analisis ekonomi/studi kelayakan atas program dan kegiatan yang akan dilaksanakan. Analisis ekonomi sendiri merupakan metode yang digunakan untuk menilai program/kegiatan yang akan dipilih untuk dilaksanakan dengan melakukan analisis eksternalitas ekonomi seperti analisis biaya dan manfaat (*cost benefit analysis*), analisis efektivitas biaya, dan sebagainya. Analisis ekonomi daerah dimaksudkan untuk menilai sejauh mana realisasi pembangunan daerah dapat mempengaruhi kinerja ekonomi daerah dan sejauh mana indikator makro ekonomi daerah telah sesuai dengan angka yang telah diasumsikan di dalam RPJMD. Untuk meningkatkan objektivitas dari analisis yang dilakukan, maka analisis perlu direviu oleh pihak yang berkompeten dan juga dipublikasikan.

Setelah dilakukan analisis ekonomi/studi kelayakan, dilakukan seleksi atas program/kegiatan yang telah melewati analisis ekonomi/studi kelayakan tersebut. Dalam tahapan ini, diperlukan kriteria standar yang kemudian dijadikan pedoman agar proses seleksi dapat selaras dengan prioritas pembangunan daerah yang telah ditetapkan. Pada tahapan ini, diperlukan pula transparansi dan pengaturan yang komprehensif oleh pemerintah daerah untuk meningkatkan efisiensi dan produktivitas pelaksanaan belanja.

Atas program/kegiatan terpilih, kemudian dilengkapi dengan penyusunan proyeksi belanja daerah. Manajemen anggaran yang baik memerlukan penyusunan proyeksi anggaran yang komprehensif selama kurun waktu pelaksanaan program. Proyeksi biaya tersebut didokumentasikan dalam suatu perencanaan anggaran yang mencakup proyeksi biaya jangka menengah

dari keseluruhan anggaran yang dimiliki maupun proyeksi atas pengeluaran lain yang berkaitan dengan pelaksanaan program dan kegiatan.

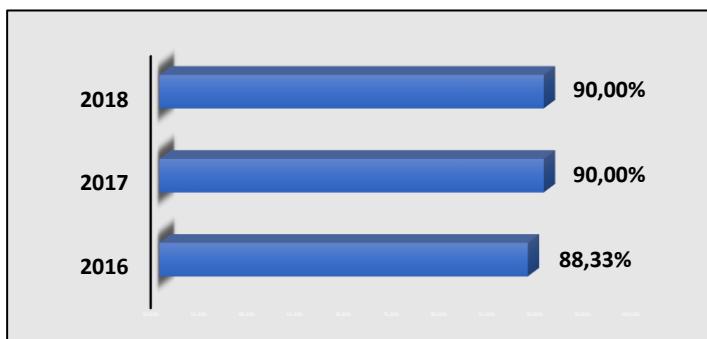
Program/kegiatan tersebut kemudian direalisasikan sesuai dengan perencanaan yang telah disusun. Sepanjang proses pelaksanaan program/kegiatan, dilakukan pemantauan dan pelaporan pelaksanaan program/kegiatan untuk menilai apakah capaian *output* program/kegiatan telah sesuai dengan perencanaan, memonitor perkembangan fisik maupun keuangan, dan perkiraan penyelesaian program/kegiatan, mengidentifikasi permasalahan dan hambatan pelaksanaan, serta membuat laporan pelaksanaan program/kegiatan secara berkala. Tidak hanya pada tahapan pelaksanaan, proses pemantauan ini melekat pada setiap tahapan pengelolaan belanja daerah dan dilaksanakan secara berkelanjutan sehingga hasil dari pemantauan dapat digunakan sebagai masukan/perbaikan dalam proses perencanaan maupun pelaksanaan program/kegiatan selanjutnya. Dengan dilaksanakannya pemantauan yang memadai, diharapkan pelaksanaan program/kegiatan dapat berjalan dengan baik, tepat waktu, dan sesuai dengan target capaian program dan kegiatan.

Berdasarkan uraian tahapan pengelolaan belanja daerah tersebut, indikator kinerja pengelolaan belanja daerah meliputi analisis ekonomi, seleksi, proyeksi biaya, dan pemantauan atas program/kegiatan. Hasil pemeriksaan BPK RI atas pengelolaan belanja program dan kegiatan terkait pembangunan manusia pada 60 pemerintah daerah yang diuji petik menunjukkan adanya permasalahan sebagai berikut:

2.3.1 Pemda Belum Melakukan Analisis Ekonomi atau Studi Kelayakan/Prakelayakan atas Program dan Kegiatan

Dokumen analisis ekonomi memuat analisis biaya, manfaat ekonomi dan sosial yang diantaranya berupa studi kelayakan/prakelayakan, Kerangka Acuan Kerja (KAK), *Detail Engineering Design* (DED) atau dokumen lain yang dipersamakan. Hasil pemeriksaan BPK RI pada aspek pengelolaan belanja program dan kegiatan menemukan bahwa hampir seluruh pemerintah daerah (54 atau 90% pemda yang diuji petik) belum melakukan analisis ekonomi/studi kelayakan sebagaimana ditunjukkan pada grafik berikut:

Grafik 7. Persentase Pemda yang Belum Melakukan Analisis Ekonomi atau Studi Kelayakan/Prakelayakan Tahun 2016-2018



Sumber: Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester II 2019

Dalam pelaksanaan maupun pengkoordinasian penyusunan perencanaan dokumen pembangunan daerah, pemda berpedoman pada Permendagri No. 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah. Didalam dokumen usulan program/kegiatan pemerintah daerah, hampir seluruhnya tidak memuat informasi analisis ekonomi atas program/kegiatan pada periode terkait maupun periode yang akan datang. Hal tersebut dikarenakan ketentuan mengenai analisis ekonomi belum diatur di dalam Permendagri No. 86 Tahun 2017, dan Bappeda di daerah belum mengusulkan lebih lanjut mengenai konsep pedoman/kebijakan analisis ekonomi atas kegiatan yang diusulkan sehingga belum ada dasar acuan maupun panduan untuk melakukan analisis ekonomi tersebut.

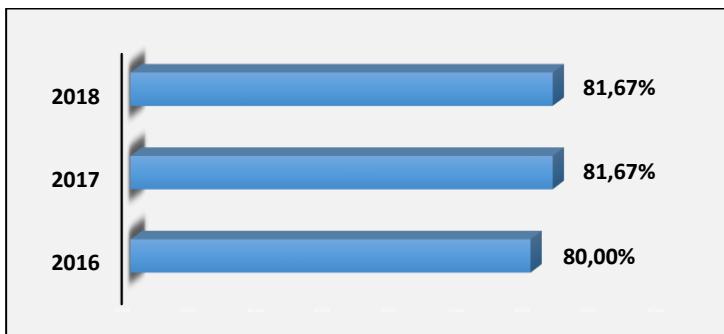
Pada beberapa pemerintah daerah yang dikatakan belum membuat analisis ekonomi/studi kelayakan atas program/kegiatan yang telah direncanakan, umumnya telah menyusun KAK sebagai salah satu bentuk analisis ekonomi. Namun, sebagaimana yang terjadi pada Pemkab Aceh Timur, Pemkab Pulang Pisau, dan Pemkab Karangasem, ditemukan bahwa belum seluruh program/kegiatan pembangunan manusia didukung dengan penyusunan KAK. Penyusunan KAK umumnya dilakukan atas kegiatan yang

bersumber dari DAK yang mana KAK tersebut dibuat untuk memenuhi syarat pengajuan belanja atas program/kegiatan yang bersumber dari DAK. Selain belanja yang bersumber dari DAK, KAK juga disusun untuk Belanja Modal yang bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) sedangkan KAK tidak disusun untuk belanja operasional yang bersifat rutin. Pemeriksaan terhadap KAK yang telah disusun pun diketahui jika KAK tersebut belum dibuat secara objektif, tepat waktu, dan belum sepenuhnya memiliki indikator capaian kinerja yang relevan.

Sementara itu pada beberapa pemerintah daerah seperti Pemkot Cilegon, Pemkot Surabaya, Pemkab Ngawi, Pemkab Kepulauan Riau, Pemkab Ogan Komering Ulu, dan Pemkot Banjar telah berupaya melakukan analisis ekonomi terhadap rencana program dan kegiatan meskipun belum memadai. Seperti pada Pemkot Cilegon, OPD telah membuat dokumen analisis ekonomi meskipun belum disusun untuk setiap program. OPD pada Pemkot Cilegon telah menyusun analisis studi kelayakan/*feasibility study* (FS) dan Kerangka Acuan Kerja (KAK) program/kegiatan meskipun studi kelayakan tersebut hanya dilakukan pada pekerjaan konstruksi bangunan (fisik) yang bernilai besar dan membutuhkan perencanaan terperinci. Sama halnya dengan Pemkot Cilegon, Pemkot Surabaya juga telah melakukan studi kelayakan/*feasibility study* (FS) untuk proyek pembangunan fisik yang bernilai besar dan memiliki dampak luas seperti pembangunan gedung RSUD, dan gedung sekolah/puskesmas. Penyusunan KAK juga telah dilakukan secara objektif dengan merujuk pada data capaian kinerja tahun sebelumnya dan juga menggunakan sumber data yang relevan seperti data BPS dan data kementerian terkait. Sementara pada Pemkab Ngawi, analisis ekonomi telah menjadi salah satu pertimbangan dalam diskusi penentuan program hanya saja hal tersebut belum didokumentasikan. Pada beberapa daerah diketahui jika analisis ekonomi/studi kelayakan tersebut belum dilaksanakan secara memadai dikarenakan sejumlah keterbatasan baik dari segi waktu, anggaran, dan personil.

Selain terdapat permasalahan belum dilakukannya analisis ekonomi, hampir seluruh pemerintah daerah (49 atau 81,67% pemda yang diuji petik) belum melakukan reviu atas hasil analisis ekonomi/studi kelayakan program/kegiatan sebagaimana ditunjukkan pada grafik berikut:

Grafik 8. Persentase Pemda yang Belum Melakukan Reviu atas Analisis Ekonomi/Studi Kelayakan Program/Kegiatan Tahun 2016-2018



Sumber: Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester II 2019

Pada pemda yang tidak melakukan analisis ekonomi atas usulan program/kegiatan yang telah ditetapkan, maka pemda juga tidak melakukan reviu terhadap analisis ekonomi tersebut. Beberapa Inspektorat di daerah, belum pernah melakukan reviu atas analisis ekonomi program/kegiatan disebabkan belum adanya panduan maupun format bagi Inspektorat untuk melakukan reviu tersebut hingga tidak adanya bagian atau organisasi yang secara khusus melakukan reviu atas dokumen studi kelayakan dan KAK yang dibuat oleh OPD. Sementara di beberapa daerah, proses reviu dilaksanakan secara lisan baik pada saat pelaksanaan Musrenbang maupun oleh Inspektorat, dan tidak sampai pada reviu atas dokumen KAK maupun dokumen analisa ekonomi lainnya, serta proses reviu tidak terdokumentasi.

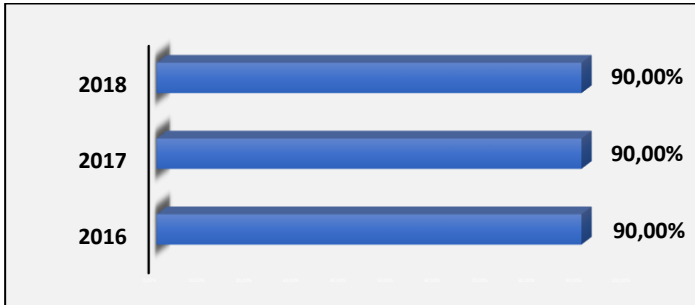
Sementara itu, beberapa pemda telah melakukan analisis ekonomi/studi kelayakan namun belum melakukan reviu atas analisis ekonomi tersebut, antara lain Pemkot Banjar dan Pemkot Cilegon. Pada Pemkot Banjar, diketahui jika Dinas Pendidikan telah melakukan analisa ekonomi yang dimuat di dalam KAK termasuk untuk KAK dari kegiatan bukan Belanja Modal dan dokumen tersebut telah disusun berdasarkan sumber data yang relevan dan dapat dipertanggungjawabkan. Namun, KAK tersebut baru disusun pada saat tahun berjalan setelah APBD ditetapkan sehingga penetapan perkiraan biaya kegiatan di dalam KAK tidak didasarkan pada perhitungan biaya riil yang dibutuhkan. Meskipun telah ada dokumen KAK, namun tidak ada OPD tertentu (pihak ketiga) yang ditetapkan untuk melakukan reviu atas dokumen analisa ekonomi tersebut dikarenakan

keterbatasan sumber daya baik anggaran maupun SDM. Tugas untuk melakukan reviu tersebut dilaksanakan secara berjenjang baik secara internal OPD dan juga melekat pada tugas pokok dan fungsi Bappeda namun proses reviu tersebut tidak didokumentasikan. Sama seperti Pemkot Banjar, Pemkot Cilegon juga telah memiliki dokumen analisis ekonomi yang dituangkan dalam KAK, namun dokumen tersebut tidak direviu secara khusus oleh OPD lain maupun pihak ketiga (konsultan). Jika merujuk pada Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 10 Tahun 2018 tentang Reviu atas Dokumen Perencanaan Pembangunan dan Anggaran Daerah Tahunan, disebutkan bahwa atas analisis ekonomi program/kegiatan yang direncanakan wajib untuk dilakukan reviu. Tidak adanya reviu dokumen perencanaan secara khusus dan independen menyebabkan objektivitas dari analisis ekonomi yang telah disusun maupun penilaian efektivitas program/kegiatan untuk mencapai *output* kegiatan serta indikator kinerja program menjadi belum dapat dipastikan.

Meski demikian, diketahui beberapa pemda telah melakukan reviu atas analisa ekonomi yang telah disusun antara lain Pemkab Ogan Komering Ulu, Pemprov Kepulauan Riau, Pemkot Surabaya, dan Pemkab Ngawi. Pada Pemkot Surabaya, Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) dan Badan Perencanaan Pembangunan Kota (Bappeko) telah melaksanakan reviu atas program dan kegiatan yang diusulkan oleh OPD sebagaimana diamanatkan dalam Peraturan Walikota Surabaya Nomor 69 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Uraian Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya serta Permendagri No. 86 Tahun 2017.

Selain itu, hampir seluruh pemerintah daerah (54 atau 90% pemda yang diuji petik) diketahui belum melakukan publikasi atas program dan kegiatan terkait program pembangunan manusia sebagaimana ditunjukkan pada grafik berikut:

Grafik 9. Persentase Pemda yang Belum Melakukan Publikasi Program/Kegiatan Tahun 2016-2018



Sumber: Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester II 2019

Publikasi merupakan kegiatan menyebarluaskan informasi kepada khalayak dengan menggunakan media informasi baik media cetak, media elektronik, *website*, papan pengumuman, dan lainnya yang bertujuan agar informasi dapat disampaikan secara lebih efektif dan lebih cepat. Publikasi merupakan bentuk transparansi pengelolaan keuangan daerah yang mana melalui publikasi tersebut masyarakat dapat mengetahui arah pembangunan yang dilakukan pemerintah serta diharapkan masyarakat dapat memberikan umpan balik terhadap program/kegiatan yang direncanakan maupun dilaksanakan. Bahkan Instruksi Mendagri No. 188.52/1797/SJ Tahun 2012 juga menekankan pentingnya setiap pemda memanfaatkan laman resminya untuk mempublikasikan berbagai dokumen pengelolaan anggaran daerah agar bisa diakses oleh publik sebagai wujud transparansi pemda dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan.

Meskipun hampir seluruh pemda telah memiliki laman pemerintahan, namun diketahui jika hampir sebagian besar pemda tidak mempublikasikan program/kegiatan yang berkaitan dengan pembangunan manusia secara menyeluruh. Sebagian besar pemda hanya mencantumkan informasi keuangan seperti laporan keuangan *audited*, LRAPBD, APBD tahun berkenaan, APBD Perubahan dan sebagainya tanpa mempublikasikan mengenai program dan kegiatan belanja yang telah ditetapkan kepada masyarakat. Beberapa pemda telah melakukan publikasi program/kegiatan terkait program pembangunan manusia namun masih dilakukan secara terbatas pada program/kegiatan yang memiliki anggaran publikasi. Akibatnya,

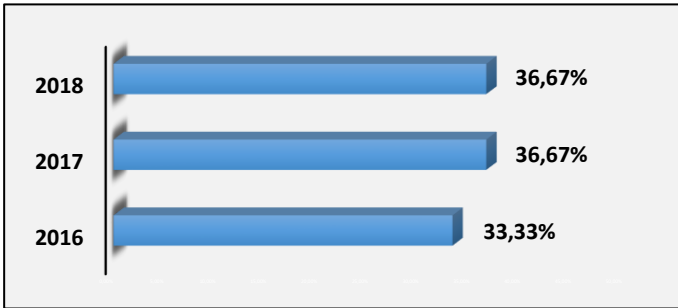
masyarakat tidak dapat berperan serta memantau akuntabilitas pengelolaan program dan kegiatan yang dilakukan pemerintah daerah. Hal tersebut disebabkan karena beberapa pemda belum mengetahui kewajiban untuk mempublikasikan program/kegiatan yang telah ditetapkan. Beberapa pemda juga belum membentuk PPID yang secara aktif berkegiatan untuk mendorong keterbukaan informasi publik. Sebagian Dinas di daerah juga belum berkolaborasi secara optimal dengan Dinas teknis dan kaitanya dengan koordinasi data.

Meski demikian, beberapa pemda seperti Pemkab Belitung Timur, Pemprov Kepulauan Riau, Pemprov DKI Jakarta, Pemprov Jawa Tengah, Pemkot Surabaya, Pemkab Paser telah melakukan publikasi atas program/kegiatan pembangunan manusianya. Pemkab Belitung Timur, dan Pemprov Kepulauan Riau telah memiliki fasilitas pelayanan publik berupa *website* aktif untuk menginformasikan kepada masyarakat mengenai agenda penyelenggaraan pemerintah daerah yang memuat baik informasi keuangan maupun informasi fiskal, dan waktu publikasi atas program/kegiatan yang ditetapkan dalam APBD dilakukan bersamaan dengan publikasi atas APBD. Untuk Pemkot Surabaya, publikasi dilakukan oleh Bagian Humas Sekretariat Daerah melalui penerbitan rilis yang disampaikan melalui media massa terkait perencanaan dan capaian pembangunan Kota Surabaya. Pemkot Surabaya juga telah mempublikasikan program dan kegiatan tahunan melalui unggahan rencana kerja tahunan pada laman masing-masing OPD serta mempublikasikan informasi pelaksana program/kegiatan melalui laman *eproject.surabaya.go.id*. Pada Pemprov DKI Jakarta, terdapat laman (<https://apbd.jakarta.go.id>) yang di dalamnya mencantumkan dokumen RKA dan DPA yang mana di dalamnya memuat program dan kegiatan SKPD dan diprioritaskan untuk pendidikan, kesehatan, dan sektor unggulan daerah lainnya. Pelaksanaan monitoring dan evaluasi juga dilaksanakan secara *online* melalui aplikasi berbasis *web e-Monev* yang digunakan untuk memberikan informasi mengenai capaian realisasi baik fisik maupun keuangan dari semua kegiatan Pemprov DKI Jakarta.

Selain publikasi program/kegiatan, publikasi atas analisis ekonomi/studi kelayakan yang telah disusun juga perlu dilakukan. Namun, diketahui jika beberapa pemerintah daerah (22 atau 36,67% pemda yang diuji

petik) belum melakukan publikasi atas hasil analisis ekonomi/studi kelayakan program/kegiatan sebagaimana ditunjukkan pada grafik berikut:

Grafik 10. Persentase Pemda yang Belum Melakukan Publikasi atas Hasil Analisis Ekonomi/Studi Kelayakan Program/Kegiatan Tahun 2016-2018



Sumber: Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester II 2019

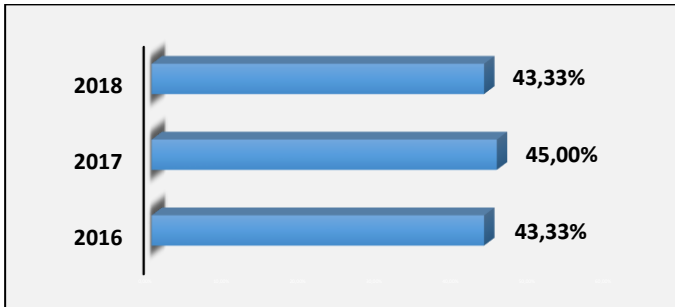
Diketahui beberapa pemerintah daerah seperti Pemkab Aceh Timur, belum pernah melaksanakan publikasi KAK maupun hasil analisa ekonomi atas program dan kegiatan baik pada media cetak maupun media elektronik. Pemkab Karangasem juga tidak mempublikasikan KAK yang disusunnya dikarenakan analisis ekonomi yang dibuat dalam penyusunan KAK tersebut hanya digunakan sebagai persyaratan pengajuan program/kegiatan yang bersumber dari APBN dalam aplikasi Kolaborasi Perencanaan dan Informasi Kinerja Anggaran (KRISNA). Beberapa pemda seperti pada Pemkab. Pulang Pisau juga tidak mempublikasikan analisis ekonomi dalam bentuk KAK kepada masyarakat umum. Namun masyarakat atau instansi lain dapat mengakses hasil kajian atau studi kelayakan yang telah dilaksanakan dengan menghubungi langsung kepada OPD terkait.

2.3.2 Pemda Belum Sepenuhnya Melakukan Seleksi atas Usulan Program dan Kegiatan

Penetapan prioritas dalam pelaksanaan penentuan program/kegiatan sangat dibutuhkan untuk menjamin bahwa program/kegiatan yang direncanakan telah sesuai dengan kebutuhan dan kesejahteraan masyarakat sehingga dapat berdampak optimal pada pembangunan manusia. Namun, sebagian pemerintah daerah (26 atau 43,33% pemda yang diuji petik) belum

sepenuhnya melakukan seleksi atas usulan program dan kegiatan sesuai prioritas yang ditetapkan sebagaimana ditunjukkan pada grafik berikut:

Grafik 11. Persentase Pemda yang Belum Melakukan Seleksi atas Usulan Program/Kegiatan Sesuai Prioritas yang Ditetapkan Tahun 2016-2018



Sumber: Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester II 2019

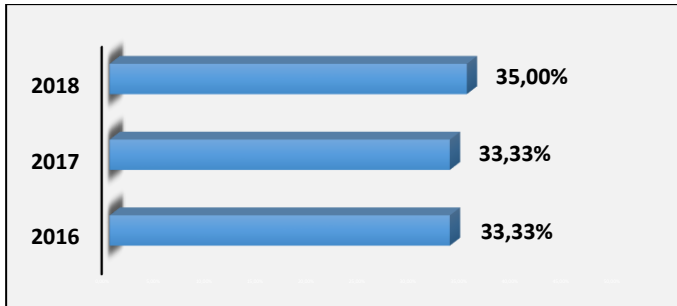
Untuk penyusunan program dan kegiatan prioritas dalam perencanaan pembangunan, Bappenas telah menetapkan Permen PPN/Bappenas No. 5 Tahun 2018 terkait Kriteria, Metode, dan Tahapan Penyusunan Program dan Kegiatan Prioritas dalam Perencanaan Pembangunan Pemerintah. Namun, masih ditemukan sebagian pemda yang tidak mengadopsi kriteria dan metode tersebut dan tidak pula membentuk standarisasi tersendiri dalam rangka menyeleksi program prioritas daerah. Di beberapa pemda diketahui jika penentuan prioritas program/kegiatan dilakukan dengan mempertimbangkan visi misi kepala daerah terkait. Pada Pemkab Asmat, penentuan usulan program dan kegiatan didasarkan pada hasil musrenbang dan proses pembahasan anggaran di DPRD sedangkan OPD tidak memiliki dokumen mengenai dasar pemilihan/seleksi program dan kegiatan tersebut sehingga pemda belum memiliki dasar pertimbangan yang terukur. Beberapa pemda juga diketahui belum sepenuhnya melakukan penetapan program/kegiatan berdasarkan seleksi prioritas sebagaimana program/kegiatan prioritas yang ditetapkan di dalam RPJMD. Hal tersebut terlihat dari masih dominannya penetapan program/kegiatan yang bersifat fisik/pengadaan barang dan jasa dibandingkan dengan program non fisik sebagaimana ditemukan pada Pemkab Halmahera Timur dan Pemkab Aceh Timur. Padahal menurut RPJMD, pelayanan publik dalam bidang kesehatan, pendidikan, dan sosial dasar lainnya baik kegiatan fisik (infrastruktur) maupun non fisik (non

infrastruktur) memiliki bobot yang sama penting. Selain itu, di lapangan masih ditemukan hasil pelaksanaan kegiatan yang belum dimanfaatkan sesuai dengan tujuan dan prioritas yang telah ditetapkan seperti pelaksanaan kegiatan rehabilitasi kelas namun kemudian kelas tidak kunjung ditempati/dimanfaatkan, pelaksanaan kegiatan pembangunan rumah dinas namun tidak kunjung ditempati/dimanfaatkan, dan pelaksanaan kegiatan lainnya yang mana dari segi *output* terpenuhi namun pencapaian tujuan/manfaat/*outcome* dari pelaksanaan kegiatan tidak terpenuhi. Beberapa penetapan kegiatan juga diketahui tidak sesuai dan bahkan tidak memberikan dampak terhadap indikator kinerja program yang ditetapkan. Hal tersebut menunjukkan bahwa pemilihan kegiatan yang dilakukan belum berdasarkan prioritas dan sesuai kebutuhan penerima manfaat dari kegiatan tersebut sehingga hal tersebut berpotensi mengakibatkan tidak terpenuhinya indikator keberhasilan program/kegiatan, kegiatan tidak berjalan/mangkrak, dan kegiatan tidak dilaksanakan secara berkesinambungan yang pada akhirnya dapat berpengaruh pada upaya peningkatan pembangunan manusia.

2.3.3 Pemda Belum Sepenuhnya Melakukan Proyeksi Biaya atas Program dan Kegiatan

Jika analisis ekonomi daerah ditujukan untuk menilai sejauh mana realisasi pembangunan daerah dapat mempengaruhi kinerja ekonomi daerah, maka analisis pengelolaan keuangan daerah ditujukan untuk menilai kapasitas keuangan daerah dalam mendanai pelaksanaan pembangunan daerah. Selanjutnya, untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi alokasi dana, perlu dilakukan analisa belanja daerah dan pengeluaran pembiayaan daerah. Untuk menjamin kesinambungan pelaksanaan kegiatan agar mencapai tujuan yang telah ditetapkan, maka diperlukan perencanaan berupa proyeksi perkiraan biaya dibandingkan dengan sumber pendanaan yang tersedia. Namun, masih ditemukan sebagian pemerintah daerah (21 atau 35% pemda yang diuji petik) belum sepenuhnya melakukan proyeksi biaya program dan kegiatan secara memadai sebagaimana ditunjukkan pada grafik berikut:

Grafik 12. Persentase Pemda yang Belum Sepenuhnya Melakukan Proyeksi Biaya atas Program dan Kegiatan Tahun 2016-2018



Sumber: Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester II 2019

Dalam dokumen RPJMD, telah dimuat mengenai proyeksi pendapatan dan belanja selama kurun waktu lima tahunan. Namun, proyeksi belanja yang termuat dalam RPJMD tersebut merupakan proyeksi untuk level program dan belum menggambarkan proyeksi untuk level kegiatan. Penelaahan terhadap anggaran belanja program yang termuat dalam APBD di beberapa pemda diketahui belum sepenuhnya selaras dengan proyeksi RPJMD dimana masih ditemukan program yang dianggarkan di dalam APBD namun tidak termuat di dalam RPJMD, adanya deviasi yang besar antara anggaran belanja program pada APBD dengan proyeksi RPJMD dimana terdapat program yang dianggarkan pada APBD dengan nilai alokasi kurang 75% proyeksi RPJMD maupun program yang dianggarkan pada APBD dengan alokasi lebih dari 125% proyeksi RPJMD.

Selain itu, beberapa proyeksi belanja juga diketahui belum mencantumkan sumber pendanaan. Hal tersebut dikarenakan penentuan sumber pendanaan kegiatan di daerah juga dipengaruhi oleh kebijakan lainnya termasuk kebijakan pemerintah pusat. Sebagai contoh, jika pada tahun berjalan dilakukan pembangunan jalan yang bersumber dari DAK, maka ketika pada tahun berikutnya menu yang tersedia pada aplikasi KRISNA adalah untuk peningkatan jalan, maka pemda tidak memiliki pilihan kecuali untuk mengikutinya sehingga penganggaran program/kegiatan menjadi berbeda dengan yang direncanakan. Dalam pelaksanaan proyeksi anggaran, keberlanjutan pelaksanaan kegiatan pada beberapa pemda juga belum sepenuhnya diperhatikan. Penyusunan RKPD banyak terfokus pada satu

tahun anggaran tanpa disertai proyeksi kebutuhan anggaran tahun berikutnya maupun evaluasi hasil pelaksanaan program/kegiatan tahun sebelumnya sehingga mengakibatkan pelaksanaan kegiatan tidak terselesaikan. Padahal penyelesaian pelaksanaan kegiatan termasuk diantaranya pembangunan infrastruktur merupakan hal yang penting karena pembangunan infrastruktur merupakan kegiatan yang menunjang pembangunan manusia karena keberadaannya memberikan kemudahan akses pendidikan, kesehatan, dan perekonomian bagi masyarakat. Pada Pemkab Kepulauan Selayar, pemda telah melakukan proyeksi anggaran dengan menetapkan alokasi anggaran program/kegiatan setiap tahun sampai dengan pelaksanaan program/kegiatan selesai namun belum menetapkan alokasi anggaran dan sumber pendanaan untuk pemeliharaan dan pemanfaatan program/kegiatan. Ketiadaan anggaran pemeliharaan tersebut disebabkan pemda menghindari penganggaran ganda khususnya pada bangunan maupun barang yang diserahkan kepada masyarakat, dan juga karena alasan keterbatasan anggaran.

2.3.4 Pemda Belum Sepenuhnya Melakukan Pemantauan Program dan Kegiatan Secara Memadai

Pemantauan yang dilakukan pemda atas pengelolaan program/kegiatan terkait pembangunan manusia masih belum optimal. Salah satunya adalah pada pemantauan pelaksanaan kegiatan pembangunan fisik dimana masih sering ditemukan permasalahan kekurangan volume pekerjaan, keterlambatan penyelesaian pekerjaan, dan sebagainya yang mana permasalahan tersebut dapat menghambat terlaksananya pemanfaatan hasil pekerjaan yang secara langsung akan berpengaruh terhadap pencapaian indikator kinerja kegiatan terkait program pembangunan manusia. Beberapa pemda seperti pada Pemkab Malaka diketahui telah memiliki tim yang bertugas untuk melakukan pemantauan program dan kegiatan pemda. Inspektorat juga melakukan pemantauan secara langsung namun pemantauan yang dilakukan cenderung bersifat pasif karena masih didasarkan pada permintaan OPD dan belum dilakukan pada seluruh program/kegiatan. Hal tersebut disebabkan karena terbatasnya SDM untuk melakukan pemantauan secara aktif dan menyeluruh.

Dalam proses pemantauan, dokumentasi laporan pelaksanaan program/kegiatan baik fisik, keuangan maupun penyelesaian program/kegiatan secara berkala merupakan hal yang penting sebagai alat

kontrol dan bahan untuk melakukan evaluasi atas pelaksanaan kegiatan, apakah telah selaras dengan pencapaian indikator kegiatan yang tercantum dalam RPJMD, khususnya program prioritas terkait pembangunan manusia. Namun, belum adanya suatu prosedur standar/baku yang mengatur mengenai pelaksanaan pemantauan program dan kegiatan yang bersifat khusus dan mengikat mengakibatkan masih ditemukannya beberapa OPD yang belum membuat laporan penyelesaian kegiatan sama sekali. Beberapa OPD juga mengungkapkan belum memperoleh sosialisasi dan pelatihan untuk membuat prosedur pemantauan program dan kegiatan. Belum adanya acuan/standar pemantauan mengakibatkan hasil pemantauan yang dilakukan belum dapat menunjukkan apakah suatu program/kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan target fisik yang direncanakan serta telah memenuhi kualitas yang ditentukan dalam dokumen perencanaan. Belum dilaksanakannya pemantauan secara periodik/berkala juga berpotensi mengakibatkan permasalahan yang menghambat penyelesaian kegiatan tidak dapat diketahui lebih cepat.

2.4. Kebijakan Strategi Fiskal dan Penganggaran

Proses penyusunan APBD pemerintah daerah antara lain berpedoman pada Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 sebagaimana terakhir diubah dengan Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah dan Permendagri Nomor 54 Tahun 2010 tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah. Peraturan tersebut mengatur penyusunan analisis pengelolaan keuangan daerah dan kerangka pendanaan dengan pertimbangan indikator makro ekonomi. Beberapa faktor yang menjadi pertimbangan dalam penyusunan APBD antara lain prediksi makroekonomi, prediksi fiskal, prediksi sensitivitas makrofiskal, analisis dampak dan penerapan strategi fiskal, pelaporan capaian fiskal, kerangka pengeluaran jangka menengah, mekanisme penyesuaian anggaran, plafon anggaran, dan konsistensi anggaran dengan prakiraan tahun sebelumnya

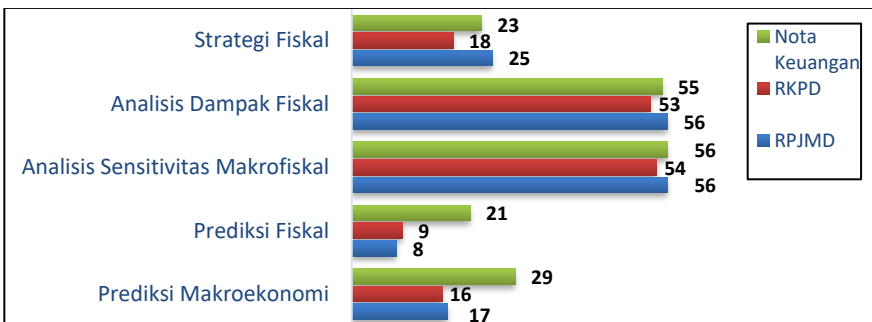
Analisis atau prediksi makroekonomi merupakan dasar bagi pemerintah dalam menentukan belanja dan pendapatan untuk mencapai target yang ditentukan. Strategi dan prediksi fiskal membantu pemerintah daerah untuk mencari komposisi pendapatan dan belanja yang efektif untuk

mencapai tujuan kebijakan yang kompleks. Adanya dinamika perekonomian membutuhkan pula analisis sensitivitas makrofiskal untuk memprediksikan berbagai skenario pendapatan dan belanja. Sedangkan dampak fiskal mengukur kapasitas pemerintah daerah untuk memperkirakan dampak fiskal dari usulan kebijakan pendapatan dan belanja yang ada dalam proses penganggaran.

Terkait hal tersebut, BPK RI dalam IHPS II Tahun 2019 menyatakan telah melaksanakan pemeriksaan terkait kebijakan strategi fiskal dan penganggaran pada 60 daerah yang dijadikan sampel. Beberapa daerah dalam menetapkan kebijakan anggaran belum berdasarkan prediksi makroekonomi, prediksi fiskal, analisis sensitivitas makrofiskal, perkiraan dampak fiskal, dan strategi fiskal dalam penetapan alokasi anggaran. Padahal penyusunan anggaran pendapatan yang akurat dengan melaksanakan analisis dan prediksi dibutuhkan untuk mendukung pencapaian tujuan pembangunan manusia yang berkesinambungan.

Secara umum gambaran kepatuhan pada 60 pemerintah daerah yang diuji petik oleh BPK terkait kelengkapan kebijakan strategi fiskal dan penganggaran dalam penyusunan APBD (meliputi RPJMD, RKPD, dan Nota Keuangan)/Asumsi Dasar Ekonomi Makro (ADEM), dapat digambarkan sebagai berikut:

Grafik 13. Rekapitulasi Ketidaklengkapan Pencantuman Informasi ADEM



Sumber: Lampiran 3.1.4 IHPS II 2019 (diolah)

Berdasarkan grafik di atas, terlihat bahwa hampir semua daerah yang diuji petik oleh BPK tersebut belum mencantumkan analisis dampak fiskal dan analisis sensitivitas makrofiskal baik di dalam Rencana Kerja Pemerintah

Daerah (RKPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), maupun Nota Keuangan (NK). Rinciannya adalah sebagai berikut:

- a. Pada RPJMD, dari 60 pemda yang diuji petik 56 diantaranya (93,33%) belum mencantumkan analisis sensitivitas makrofiskal dan hal yang sama untuk analisis dampak fiskal yaitu 56 dari 60 pemda (93,33%).
- b. Pada RKPD, dari 60 pemda yang diuji petik 54 diantaranya (90%) belum mencantumkan analisis sensitivitas makrofiskal dan untuk analisis dampak fiskal terdapat 53 pemda dari 60 (88,33%) pemda yang diuji petik belum mencantumkannya pada RKPD.
- c. Pada NK terdapat 56 dari 60 pemda (93,33%) yang diujipetik belum mencantumkan analisis sensitivitas makrofiskal pada NK dan pada analisis dampak fiskal terdapat 55 pemda dari 60 pemda (91,67%) belum mencantumkannya pada NK.

Lebih lanjut, berikut ini adalah contoh representasi 4 daerah dari 60 daerah yang diuji petik BPK baik dari wilayah barat, tengah, dan timur Indonesia yang belum melengkapi dokumen APBD-nya dengan kebijakan strategi fiskal baik dalam RPJMD, RKPD, dan NK sebagai berikut:

**Tabel 6. Rekap Kelengkapan
Kebijakan Strategi Fiskal dan Penganggaran**

Aspek Kebijakan Fiskal dan Penganggaran*	Entitas Pemda			
	Pemkab Labuhan Batu	Pemkab Penukal Abab Lematang Ilir (PALI)	Pemkab Tana Toraja	Pemkab Halmahera Timur
Prediksi Makroekonomi RPJMD		x		x
Prediksi fiskal RPJMD	x	x		
Analisis sensitivitas makrofiskal RPJMD	x	x	x	x
Analisis Dampak Fiskal RPJMD	x	x	x	x
Strategi Fiskal RPJMD	x	x	x	x
Prediksi Makroekonomi RKPD	x	x	x	x
Prediksi fiskal RKPD	x	x	x	x

Analisis sensitivitas makrofiskal RKPDP	x	x	x	x
Analisis Dampak Fiskal RKPDP	x	x	x	x
Strategi Fiskal RKPDP	x	x	x	x
Prediksi Makroekonomi NK	x	x	x	x
Prediksi fiskal NK	x	x	x	x
Analisis sensitivitas makrofiskal NK	x	x	x	x
Analisis Dampak Fiskal NK	x	x	x	x
Strategi Fiskal NK	x	x	x	x

Sumber: Lampiran 3.1.4 IHPS II 2019 (diolah)

Ket: *) tanda x adalah belum menyertakan kebijakan strategi fiskal dan penganggaran

Selain itu, terdapat 23 pemda dari 60 pemda (38,33%) yang menganggarkan PAD tidak realistis dan 15 pemda dari 60 pemda (25%) yang menganggarkan pendapatan dana transfer dengan deviasi cukup besar (melebihi 10%) dibandingkan realisasinya.

Apabila dijabarkan secara teknis ke dalam temuan dan permasalahan, berikut adalah temuan dan permasalahan kebijakan strategi fiskal dan penganggaran yang cukup sering terjadi di pemerintah daerah yang dapat diuraikan sebagai berikut:

2.4.1. Belum Dicantumkannya Analisis Sensitivitas Makrofiskal dan Analisis Dampak Fiskal

Sensitivitas makrofiskal berhubungan dengan risiko fiskal karena adanya perubahan kebijakan negara pada situasi darurat yang menyebabkan defisit menjadi meningkat melebihi apa yang sudah ditetapkan di dalam peraturan perundang-undangan. Hal tersebut tentunya membuat celah fiskal pemerintah baik pusat maupun daerah menjadi semakin terbatas. Dalam ruang lingkup pemerintah daerah sendiri, risiko fiskal merupakan suatu kondisi yang menyebabkan estimasi dan rencana keuangan tidak tercapai dan tidak terlaksana seperti yang diharapkan seperti munculnya deviasi antara

target dan realisasi dari pendapatan daerah secara umum diantaranya adanya risiko perubahan kebijakan pada pemerintah pusat yang mempengaruhi komposisi dana alokasi umum dan dana alokasi khusus, maupun risiko adanya penurunan kemampuan membayar para wajib pajak dan retribusi daerah.

Analisis sensitivitas makrofiskal berperan dalam penyusunan strategi mitigasi sejak perencanaan anggaran, sehinggaantisipasi dan penyesuaian dapat dilakukan selama masa pelaksanaan atau realisasi anggaran ketika risiko fiskal yang berasal dari kebijakan pemerintah pusat terjadi.

Sedangkan dampak fiskal merupakan bagian yang tak terpisahkan dari pengelolaan keuangan daerah, yakni suatu kondisi yang menyebabkan estimasi dan rencana keuangan tidak tercapai dan tidak terlaksana seperti yang diharapkan. Jika tidak terdapat analisis dampak fiskal, maka ketika target penerimaan tidak tercapai maka daerah tidak mempunyai langkah mitigasi dan cenderung melakukan pemotongan anggaran. Jika pemotongan anggaran terjadi, maka akan berpengaruh terhadap pencapaian target tujuan pembangunan.

2.4.2 Belum Diimplementasikannya Pendekatan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah Secara Integral Dalam Proses Penganggaran Belanja Daerah

Belum diimplementasikannya pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah ini berhubungan dengan penganggaran pada Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang tidak sejalan dengan RPJMD. Berdasarkan hasil pendalaman pada beberapa Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD), ditemukan permasalahan sebagai berikut:

- a. Alokasi belanja daerah pada OPD belum sepenuhnya mengacu kepada RPJMD.
- b. OPD belum membuat perkiraan maju dari tahun berjalan $(n+1)/(n+2)$.

Hal ini berakibat tidak terdapat kesinambungan program untuk mencapai sasaran dan tujuan yang tertuang dalam RPJMD. RPJMD sendiri berisi pendekatan penganggaran berdasarkan kebijakan. Pengambilan keputusan terhadap kebijakan tersebut dilakukan dalam perspektif lebih dari satu tahun anggaran, dengan mempertimbangkan implikasi biaya akibat

keputusan tersebut pada tahun berikutnya yang dituangkan dalam prakiraan maju. Sedangkan untuk periode satu tahunan pemerintah daerah menyusun Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), Kebijakan Umum Anggaran Prioritas Plafon Anggaran Sementara (KUA PPAS), Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) OPD, APBD, Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) OPD.

Tidak digunakannya pendekatan pengeluaran jangka menengah dalam perencanaan dan penganggaran menimbulkan konsekuensi program pada OPD yang bersangkutan mengalami pemotongan anggaran atau anggarannya dialihkan ke program/kegiatan lain. BPK mengungkapkan bahwa dari hasil wawancara kepada pejabat OPD di daerah, seringkali pencantuman prakiraan belum dianggap sebagai hal yang penting.

Secara garis besar, permasalahan tersebut terjadi karena:

- a. Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) dhi Kepala BPKAD dan Bappeda kurang cermat dan kurang memedomani prediksi makroekonomi, prediksi fiskal, prediksi sensitivitas maskrofiskal, dampak fiskal, strategi fiskal, pendekatan pengeluaran jangka menengah daerah dalam penyusunan APBD.
- b. Kurangnya pemahaman personel OPD di bidang perencanaan dalam menyusun dokumen perencanaan dan penganggaran OPD.

Kedepannya, harus ada langkah perubahan yang ditempuh oleh pemerintah daerah dengan cara menindaklanjuti rekomendasi BPK yang secara garis besar dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Kepala daerah memerintahkan TAPD dalam perencanaan dan penganggaran memasukkan prediksi makroekonomi, prediksi fiskal, prediksi sensitivitas makrofiskal, dampak fiskal, strategi fiskal, pendekatan pengeluaran jangka menengah daerah, dan perkiraan maju anggaran.
- b. Kepala Daerah agar meningkatkan pemahaman personel OPD di bidang perencanaan dengan memberikan pelatihan dalam menyusun dokumen perencanaan dan penganggaran OPD.

2.5. Pengendalian Atas Pelaksanaan Anggaran Dalam Rangka Meningkatkan Pembangunan Manusia

Kebijakan reformasi yang diterapkan di Indonesia membawa dampak yang cukup signifikan bagi tatanan pemerintahan, baik yang berada di pusat maupun daerah. Reformasi menuntut pengelolaan anggaran pemerintahan pusat dan daerah dilaksanakan secara transparan dan akuntabel. Sebagai pertanggungjawaban atas pengelolaan anggaran, setiap tahunnya pemerintah daerah diwajibkan untuk membuat laporan pertanggungjawaban atas penggunaan anggaran yang telah dilaksanakan pada satu tahun tersebut, sebagaimana yang tertuang pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Berdasarkan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, kewenangan daerah atas pengelolaan anggaran semakin meningkat. Pemerintah daerah dapat menyusun dan mengendalikan sendiri anggaran belanja pada masing-masing daerah, untuk kemudian digunakan dalam rangka pembangunan berbagai kawasan di daerah. Tuntutan penggunaan anggaran yang akuntabel dan transparan seharusnya dapat mendorong pembangunan SDM aparatur daerah untuk lebih disiplin, bersih serta bertanggungjawab dalam pelaksanaan berbagai macam program pembangunan yang telah ditetapkan.

Dalam kaitannya dengan pengelolaan belanja daerah, Kementerian Dalam Negeri yang memiliki fungsi pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintah daerah diharapkan dapat mengoptimalkan peran dan fungsinya dalam perumusan kebijakan, pembinaan dan evaluasi serta monitoring sehingga pengelolaan belanja daerah dapat berjalan dengan baik dan mendorong peningkatan pembangunan manusia. Terkait hal tersebut, BPK pada tahun 2019 telah melaksanakan pemeriksaan terhadap efektivitas perumusan kebijakan, pembinaan, evaluasi dan monitoring pengelolaan belanja daerah untuk meningkatkan pembangunan manusia pada Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) dan instansi terkait lainnya tahun 2016 s.d Semester I Tahun 2019.

Pemeriksaan ini dilakukan karena salah satu agenda prioritas pembangunan nasional dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019 adalah meningkatkan kualitas hidup manusia

dan masyarakat Indonesia. Oleh karena itu, strategi alokasi dan pengelolaan sumber daya keuangan negara/daerah yang terbatas untuk mendukung pencapaian peningkatan pembangunan manusia menjadi sangat penting.

Terkait dengan pemeriksaan ini, salah satu temuan penting BPK yang perlu mendapatkan perhatian terkait kebijakan pengendalian atas pelaksanaan anggaran adalah rekomendasi hasil Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EKPPD) dan hasil pemetaan kapasitas pemerintahan daerah belum dapat ditindaklanjuti dan dimanfaatkan secara efektif. EKPPD merupakan sarana evaluasi yang dilakukan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota dalam rangka penilaian kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah.

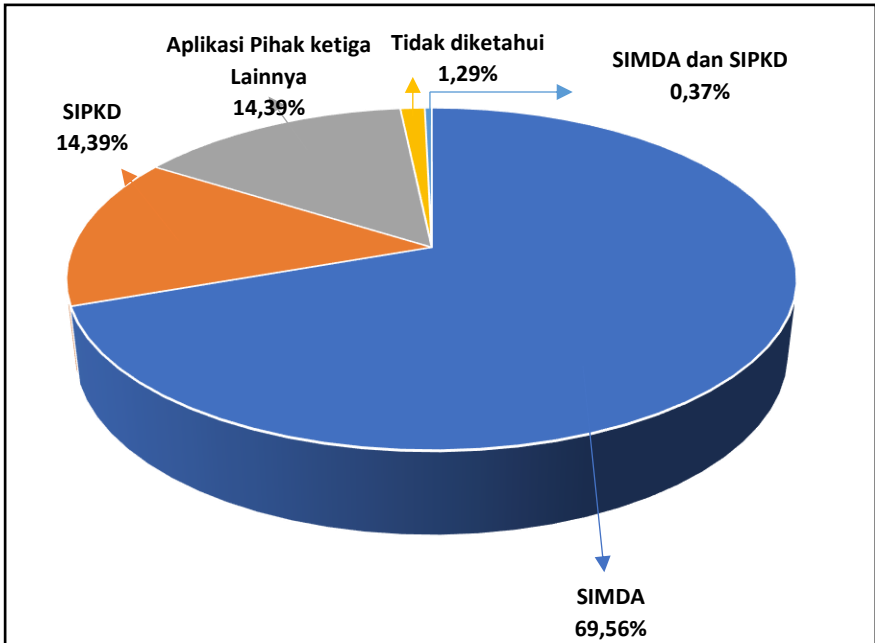
Hal ini mengindikasikan bahwa tindak lanjut atas evaluasi internal dalam pemerintahan yang dilaksanakan oleh Kementerian Dalam Negeri terhadap pemerintah daerah baik tingkat provinsi dan kabupaten/kota belum dapat dilaksanakan dengan baik. Permasalahan ini menyebabkan hasil EKPPD belum dapat dijadikan sebagai bahan perbaikan kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat mendorong peningkatan pembangunan manusia.

Selain itu, permasalahan lain yang perlu digarisbawahi adalah Kemendagri belum memiliki *database* yang terintegrasi dan terkonsolidasi dalam sistem informasi pemerintahan daerah, terutama terkait dengan *database* keuangan daerah yang belum dikelola secara baik. Padahal *database* ini memegang peranan penting dalam pengawasan yang dilaksanakan oleh internal pemerintahan itu sendiri.

Dalam rangka menyusun anggaran daerah dan laporan pengelolaan keuangan daerah, Pemda telah menyelenggarakan Sistem Informasi Keuangan Daerah (SIKD). Namun dari hasil pemeriksaan atas penggunaan aplikasi SIKD dalam penyusunan APBD dan Laporan Keuangan menunjukkan tidak seluruh pemda dalam pengelolaan keuangannya menggunakan aplikasi SIPKD. Berdasarkan data Kemendagri sampai dengan Semester 1 Tahun 2019, dari 542 pemda hanya terdapat 78 pemda (14,39%) yang menggunakan aplikasi SIPKD. Sebagian besar pemda, yaitu sebanyak 377 pemda (69,56%) menggunakan aplikasi SIMDA dari BPKP. Sedangkan sisanya sebanyak 78 pemda (14,63%) menggunakan aplikasi dari pihak ketiga

lainnya, sebanyak 2 pemda (0,37%) menggunakan aplikasi SIPKD dan SIMDA secara bersamaan, dan sebanyak 7 pemda (1,29%) tidak diketahui apakah menggunakan sistem aplikasi atau tidak dalam pengelolaan keuangan daerah.

Gambar 1. Penggunaan Aplikasi Pengelolaan Keuangan Daerah



Sumber: LHP Kinerja Pembangunan Manusia Kementerian Dalam Negeri 2019

Meskipun secara umum pemerintah daerah sudah menggunakan aplikasi pengelolaan keuangan daerah, namun ternyata tidak semua *database* aplikasi tersebut terhubung dengan *server* pada Ditjen Bina Keuda Kemendagri, sehingga data anggaran dan realisasi disampaikan oleh pemda dalam bentuk *softcopy/hardcopy*, yang selanjutnya dikompilasi dengan aplikasi *Microsoft Excel* untuk dijadikan *database* Ditjen Bina Keuda. Permasalahan ini mencerminkan pengendalian atas pelaksanaan anggaran pemerintah daerah yang dilakukan oleh pemerintah pusat masih belum efisien.

2.5.1. Implementasi Pengendalian Atas Pelaksanaan Anggaran Pada Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah wajib melakukan pengendalian atas penyelenggaraan kegiatan pemerintahan untuk mencapai pengelolaan APBD yang efektif, efisien, transparan dan akuntabel. Pengendalian terhadap penyelenggaraan kegiatan dilaksanakan berpedoman pada Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) dan Permendagri Nomor 23 Tahun 2007 sebagaimana diubah dengan Permendagri Nomor 8 Tahun 2009 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Salah satu kriteria penilaian atas pengendalian dalam pelaksanaan anggaran adalah tersedianya prosedur/mekanisme pemantauan tindak lanjut rekomendasi audit internal.

Untuk memperkuat dan menunjang efektivitas sistem pengendalian internal, pemerintah daerah dibantu Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) menyelenggarakan pengawasan intern. Inspektorat menyelenggarakan pengawasan terhadap seluruh kegiatan dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi OPD.

Terkait dengan pemeriksaan atas pengendalian dan pelaksanaan anggaran, BPK RI telah memilih 60 daerah sebagai *sample* pemeriksaan. Dari 60 daerah tersebut jika dilihat dari data penyelesaian tindak lanjut atas rekomendasi audit internal yang dilaksanakan oleh Inspektorat selaku APIP menunjukkan hasil yang kurang optimal di beberapa daerah. Berdasarkan data monitoring tindak lanjut atas rekomendasi LHP APIP TA 2016-2018 pada 3 *sample* daerah Indonesia bagian barat, tengah dan timur Indonesia, diketahui sebagai berikut:

Tabel 7. Rekapitulasi Tindak Lanjut atas Rekomendasi LHP APIP

Pemkab/Pemkot	Jumlah Rekomendasi			Total	Tindak Lanjut		
	2016	2017	2018		Selesai	Belum Selesai	Dalam Proses
Pemkot Medan (Sumatera Utara)	520	688	191	1.399	19	1380	-
Pemkab Karang Asem (Bali)	567	442	503	1.512	1.141	349	22
Malaka (NTT)	671	1.010	1.260	2.941	1.697	993	251

Sumber: LHP BPK RI atas Kinerja Belanja IHPS II 2019

Dari data pada tabel diatas menunjukkan bahwa Pemkot Medan dalam menyelesaikan tindak lanjut atas rekomendasi audit internal masih sangat rendah, yaitu hanya sebesar 1,36% dari total rekomendasi yang telah disampaikan oleh APIP. Hal tersebut disebabkan Inspektur kurang optimal dalam pemantauan tindak lanjut rekomendasi hasil pemeriksaan Inspektorat. Selain itu, Kepala OPD kurang optimal dalam menindaklanjuti rekomendasi hasil pemeriksaan Inspektorat. Disamping hal tersebut, pihak Inspektorat Kota Medan menjelaskan bahwa rendahnya tindak lanjut hasil pemeriksaan Inspektorat antara lain karena pihak OPD tidak seluruhnya kooperatif dalam menindaklanjuti rekomendasi dan Inspektorat lebih fokus untuk melakukan monitoring tindak lanjut hasil pemeriksaan BPK.

Dari hasil diatas, seharusnya Pemkot Medan dan Inspektorat bisa lebih meningkatkan kerjasama dengan menyelenggarakan forum pemantauan tindak lanjut rekomendasi hasil pemeriksaan Inspektorat secara berkala. Sehingga tindak lanjut atas rekomendasi pemeriksaan oleh APIP dapat diselesaikan dengan baik.

Sedangkan untuk penyelesaian tindak lanjut atas audit internal Pemkab Karangasem dan Pemkab Malaka dari TA 2016-2018 menunjukkan progres yang relatif jauh lebih baik, yaitu masing masing sebesar 75,46% dan 57,70%. Meskipun tingkat penyelesaian rekomendasi audit internal sudah relatif lebih baik dibandingkan Pemkot Medan, namun dilapangan masih terdapat beberapa hambatan dalam penyelesaian tindak lanjut audit internal, seperti belum optimalnya sistem pengawasan internal dan pengendalian kebijakan kepala daerah seperti penerapan sanksi dan OPD serta jajaran belum berkomitmen dalam menindaklanjuti hasil pemeriksaan.

Untuk meningkatkan persentase atas tindak lanjut audit internal pada pemerintah daerah, BPK RI memberikan beberapa rekomendasi untuk Kepala Daerah berupa:

- a. Menyusun mekanisme *reward/punishment* bagi OPD atas penyelesaian rekomendasi hasil pemeriksaan internal Inspektorat Daerah.
- b. Menyusun mekanisme/prosedur pelaksanaan pemantauan tindak lanjut atas rekomendasi hasil pemeriksaan internal serta menyelenggarakan forum pemantauan tindak lanjut secara berkala, antara OPD terkait dengan Inspektorat.

- c. Kepala OPD untuk lebih aktif menindaklanjuti rekomendasi audit internal secara menyeluruh.

2.6. Peran Swasta dan Masyarakat dalam Meningkatkan Pembangunan Manusia di Daerah

Peningkatan pembangunan manusia pada tiga sektor yakni pendidikan, kesehatan, dan perekonomian tidak terlepas dari kontribusi serta partisipasi swasta dan masyarakat. Kontribusi serta partisipasi swasta dan masyarakat dalam meningkatkan pembangunan manusia antara lain telah diwujudkan melalui pendirian fasilitas pendidikan dan kesehatan, pelaksanaan investasi dan penanaman modal serta pendirian usaha mikro, kecil dan menengah. Untuk mendukung dan meningkatkan kontribusi serta partisipasi swasta dan masyarakat, pemerintah daerah perlu menerbitkan dan mengimplementasikan peraturan serta kebijakan yang memberi ruang bagi partisipasi swasta dan masyarakat.

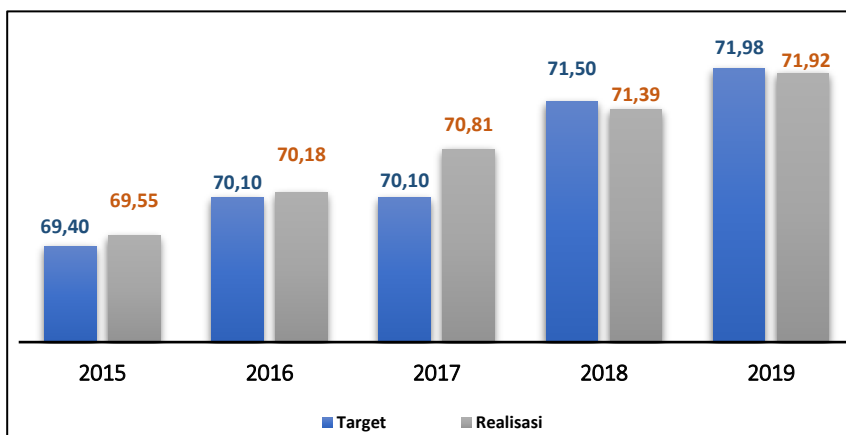
Dalam meningkatkan pembangunan di lintas sektor diperlukan data yang akurat agar pembangunan yang dilaksanakan di daerah dapat tepat sasaran dan berdampak bagi masyarakat. Bagi instansi pemerintah, data memiliki fungsi yang penting bagi kinerja dan kelancaran kerja. pemerintah daerah memerlukan ketersediaan data yang baik agar penyusunan rencana kegiatan dan pengambilan keputusan dapat dilaksanakan secara tepat. Hal ini juga akan berdampak pada peningkatan keberhasilan pemerintah dalam pembangunan manusia di berbagai daerah.

Keberhasilan suatu pemerintahan untuk meningkatkan pembangunan manusia diukur menggunakan Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Pengukuran dilakukan dengan memperhatikan sejumlah komponen dasar kualitas hidup melalui pendekatan tiga dimensi dasar yaitu pendidikan, kesehatan, dan pengeluaran. Pelaksanaan program dan kegiatan prioritas yang telah disusun oleh masing-masing Organisasi Perangkat Daerah (OPD) melalui belanja daerah sebagai bagian dari mekanisme pelaksanaan APBD, diharapkan dapat berpengaruh terhadap kenaikan IPM di Pemerintah Daerah.

Pengelolaan APBD yang baik dapat diwujudkan dengan prinsip-prinsip *Good Governance* diantaranya akuntabilitas, profesionalisme, transparansi, penegakan hukum, dan partisipasi. *Good Governance* merupakan konsep yang

mengacu kepada proses pencapaian keputusan dan pelaksanaannya yang dapat dipertanggungjawabkan secara bersama, sebagai suatu konsensus yang dicapai oleh pemerintah, warga negara, dan sektor swasta bagi penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara. *Good Governance* dengan melibatkan masyarakat atau swasta sebagai mitra dalam pelaksanaan pembangunan serta transparansi di bidang pemerintahan diharapkan dapat turut berpartisipasi dalam meningkatkan IPM.

Grafik 14. Perbandingan Target dan Realisasi IPM Indonesia 2015-2019



Sumber: Nota Keuangan APBN TA 2016-2019 (diolah)

Grafik diatas menunjukkan capaian IPM rata-rata daerah di Indonesia mengalami peningkatan setiap tahunnya. Kenaikan IPM tersebut seharusnya mencerminkan peningkatan kesejahteraan perekonomian di daerah. Upaya untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat di daerah merupakan bagian penyelenggaraan pemerintahan daerah. Upaya tersebut dapat terlaksana dengan baik dan efektif apabila terjalin hubungan sinergis dan berkelanjutan antara pemerintah daerah, pihak swasta sebagai pelaku usaha serta masyarakat itu sendiri. Pelaku usaha harus memperoleh kemudahan dan perlindungan dalam berusaha, serta pemberian kesempatan yang lebih luas untuk berperan serta dalam pemberdayaan sosial ekonomi masyarakat.

Untuk itu diperlukan ketersediaan regulasi yang memadai agar bisa mendorong peran swasta dan masyarakat dalam memajukan perekonomian dan pembangunan SDM di daerah. Penerapan regulasi juga harus konsisten

dan tidak menghambat bagi pelaku usaha untuk menjalankan bisnisnya di daerah.

2.6.1. Implementasi Peran Swasta dan Masyarakat Dalam Pembangunan Manusia di Daerah

Pemerintah daerah perlu mendorong partisipasi publik dalam upaya-upaya peningkatan pembangunan manusia. Selain karena keterbatasan pembiayaan pemerintah, peran publik sangat menentukan dalam upaya meningkatkan pembangunan manusia. Untuk itu, pemerintah daerah perlu merumuskan kebijakan dan/atau menerbitkan regulasi agar swasta dan masyarakat mendapat kesempatan dan ruang yang lebih besar untuk menyelenggarakan kegiatan-kegiatan yang dapat memberikan kontribusi terhadap upaya peningkatan pembangunan manusia, baik di sektor pendidikan, kesehatan, maupun ekonomi.

Terkait hal tersebut, BPK RI telah melaksanakan pemeriksaan terkait peran swasta dan masyarakat dalam pembangunan manusia di daerah. Terdapat 60 daerah yang dijadikan sebagai *sample* pemeriksaan. Pemeriksaan dilakukan dengan mengukur peran swasta dan masyarakat dalam pembangunan manusia dalam tiga dimensi pengukuran yaitu ketersediaan data tentang kontribusi swasta/masyarakat, ketersediaan regulasi/kebijakan/strategi yang mendorong peran swasta/masyarakat dan terkait penerapan regulasi tersebut. Berikut ini rekapitulasi indikator peran swasta dan masyarakat pada 10 daerah berdasarkan hasil pemeriksaan BPK RI. *Sample* daerah yang dimasukkan pada tabel di bawah merupakan daerah yang mewakili bagian barat, tengah dan timur Indonesia.

Tabel 8. Rekapitulasi Indikator Peran Swasta dan Masyarakat Dalam Pembangunan Manusia di Daerah

No	Nama Daerah	Ketersediaan Data	Ketersediaan Regulasi	Penerapan Data dan Regulasi
1.	Kab. Aceh Timur	Belum Memadai	Belum Memadai	Belum Optimal
2.	Kab. Kepulauan Mentawai	Tersedia	Belum Memadai	Belum Optimal
3.	Kab. Musi Rawas	Tersedia	Tersedia	Belum Optimal
4.	Kab. Bandung	Tersedia	Belum Memadai	Belum Optimal

No	Nama Daerah	Ketersediaan Data	Ketersediaan Regulasi	Penerapan Data dan Regulasi
5.	Kab. Klaten	Belum Tersedia	Belum Tersedia	Belum Terimplementasi
6.	Kab. Serang	Belum Tersedia	Belum Tersedia	Belum Optimal
7.	Kab.Lombok Tengah	Tersedia	Tersedia	Belum Optimal
8.	Kab.Pulang Pisau	Tersedia	Belum Memadai	Terimplementasi
9.	Kab.Kepulauan Aru	Belum Memadai	Belum Tersedia	Belum Terimplementasi
10.	Kab.Asmat	Belum Tersedia	Belum Tersedia	Belum Terimplementasi

Sumber: LHP BPK RI atas Kinerja Belanja Daerah IHPS II 2019

Berdasarkan hasil pemeriksaan diatas menunjukkan bahwa sebagian besar daerah yang menjadi *sample* telah memiliki data terkait kontribusi sektor swasta dan masyarakat di daerahnya sekaligus regulasi/kebijakan terkait peran swasta dan masyarakat. Namun demikian masih terdapat kelemahan dimana data yang tersedia belum memadai. Hal ini menyebabkan pemerintah daerah akan mengalami kesulitan dalam melakukan analisis pemetaan kebutuhan partisipasi swasta dan masyarakat dalam berinvestasi.

Demikian juga terkait dengan strategi/regulasi/kebijakan yang ada di daerah, secara umum belum bisa mendorong atau menstimulasi partisipasi swasta dan masyarakat untuk melakukan investasi. Permasalahan lain yang perlu menjadi perhatian adalah belum optimalnya pemerintah daerah dalam mengimplementasikan strategi/regulasi/kebijakan yang mendorong atau menstimulasi partisipasi swasta dan masyarakat untuk melakukan kegiatan usaha atau investasi. Hal ini diakibatkan pelayanan oleh OPD terkait masih belum maksimal, serta penyelenggaraan pelayanan berbagai perizinan masih belum terkoordinasi dengan baik antar OPD Teknis.

Terkait permasalahan-permasalahan tersebut, BPK RI memberikan beberapa rekomendasi yang akan bisa membantu dalam mendorong peran swasta dan masyarakat untuk ikut serta meningkatkan pembangunan manusia di berbagai sektor, diantaranya adalah sebagai berikut:

- a. Kepala Bappeda, Kepala DPMPSTP dan Kepala OPD terkait agar memetakan kebutuhan peran swasta/masyarakat dalam bidang pendidikan, kesehatan, dan perekonomian.

- b. Kepala Bappeda, Kepala DPM PTSP dan Kepala OPD terkait dan Bagian Hukum untuk menyusun strategi/regulasi/kebijakan yang menyeluruh untuk mendorong partisipasi swasta/masyarakat dalam bidang pendidikan, kesehatan, dan perekonomian.
- c. Meningkatkan koordinasi antar OPD terkait dalam penyediaan data kebutuhan daerah dan sinkronisasi program dan kegiatan yang ada pada pemerintah daerah.
- d. Sekretaris daerah agar melakukan percepatan peningkatan nilai IPM dengan mengimplementasikan strategi kerjasama investasi sektor pendidikan, kesehatan dan perekonomian dengan pihak swasta.
- e. Melaksanakan evaluasi terhadap regulasi, strategi, serta kebijakan terkait peran swasta dan masyarakat dalam pembangunan berbagai sektor.

Peran dan Permasalahan Yang Dihadapi Kementerian Dalam Negeri Dalam Pengelolaan Belanja Daerah Untuk Pembangunan Manusia

Mengacu pada Perpres Nomor 11 Tahun 2015 tentang Kemendagri, Kemendagri mempunyai tugas penyelenggaraan urusan di bidang pemerintahan dalam negeri untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Fungsi Kemendagri antara lain yaitu melaksanakan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan Kemendagri di daerah dan melakukan koordinasi, pembinaan dan evaluasi umum, fasilitasi, serta evaluasi atas penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan ketentuan perundangundangan.

Terkait pemerintah daerah, Kemendagri berperan menjadi koordinator dan pembina pemerintah daerah yang memiliki tugas untuk melakukan sinkronisasi antara perencanaan pembangunan daerah dengan rencana pembangunan nasional.

Kemendagri dalam melaksanakan fungsi perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan dan pengembangan sumber daya manusia di bidang pemerintahan dalam negeri telah melakukan upaya-upaya yang mendukung pengelolaan belanja daerah antara lain:

- a. Menetapkan Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan

- Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), serta Tata Cara Perubahan RPJPD, RPJMD, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) sebagai bentuk revisi atas Permendagri Nomor 54 Tahun 2010;
- b. Menetapkan Permendagri Nomor 70 Tahun 2019 tentang Sistem Informasi Pemerintahan Daerah sebagai bentuk revisi atas Permendagri Nomor 98 Tahun 2018;
 - c. Menetapkan pedoman penyusunan RKPD setiap tahunnya;
 - d. Melakukan perbaikan dan penyempurnaan SIPD dalam rangka menunjang proses perencanaan pembangunan daerah, penganggaran dan pengelolaan keuangan daerah, monitoring dan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah;
 - e. Melakukan konsultasi dan evaluasi atas RPJMD provinsi, serta fasilitasi dan kordinasi RKPD provinsi yang berpedoman pada Permendagri Nomor 86 Tahun 2017;
 - f. Menetapkan Permendagri Nomor 11 Tahun 2017 tentang Pedoman Evaluasi Ranperda Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD dan Ranperkada tentang Penjabaran Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD;
 - g. Menetapkan Permendagri Nomor 90 Tahun 2019 tentang Klasifikasi, Kodefikasi dan Nomenklatur Perencanaan Pembangunan dan Keuangan Daerah;
 - h. Menetapkan pedoman penyusunan APBD setiap tahunnya;
 - i. Melakukan evaluasi terhadap Ranperda APBD/APBD-P dan Ranperda Pertanggungjawaban APBD;
 - j. Melakukan monitoring dan evaluasi terhadap pengalokasian dan penyerapan DAK;
 - k. Menetapkan pedoman penyusunan Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (LPPD) dan manual tata cara evaluasi kinerja penyelenggaraan pmda;
 - l. Melakukan evaluasi kinerja penyelenggaraan pmda setiap tahunnya; dan
 - m. Peningkatan kompetensi berupa bimbingan teknis peningkatan kapasitas Tim Teknis Nasional dan Tim Teknis Daerah dalam rangka pengukuran kinerja provinsi atau kabupaten/kota setiap tahunnya.

Kemendagri sejauh ini telah melakukan upaya positif dalam perumusan kebijakan, pembinaan, evaluasi dan monitoring pengelolaan belanja daerah.

Namun, BPK memberi catatan bahwa masih terdapat permasalahan-permasalahan yang mempengaruhi keberhasilan upaya meningkatkan pembangunan manusia di daerah yang perlu mendapat perhatian. Hal tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Kemendagri dan Pemerintah Provinsi Belum Melakukan Evaluasi Ranperda RPJMD Atas Target Indikator Makro IPM Secara Memadai

Untuk mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia, dibutuhkan suatu program pembangunan yang terencana, berkelanjutan dan terkoordinasi lintas sektoral antar Kementerian/Lembaga dan pemerintah daerah.

Pemerintah menetapkan pembangunan manusia sebagai salah satu agenda prioritas. Tingkat keberhasilan pembangunan manusia diukur dengan menggunakan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) yang telah menjadi standar internasional di dalam RPJMN, target IPM tercantum sebagai sasaran/indikator makro untuk peningkatan kualitas sumber daya manusia.

Sasaran/indikator yang tercantum dalam RPJMN adalah target IPM secara agregat yang dijabarkan ke dalam dimensi-dimensi IPM yang terdiri dari Angka Harapan Hidup, Rata-rata Lama Sekolah, Harapan Lama Sekolah, dan Pengeluaran per Kapita yang Disesuaikan. Untuk menjamin kesinambungan sasaran/indikator pembangunan manusia di daerah, target IPM tersebut dijabarkan lebih lanjut dalam RPJMD.

Dalam implementasinya, BPK menemukan permasalahan atas regulasi pencantuman target IPM dalam RPJMD dan pelaksanaannya. Permasalahan tersebut berakibat pada tidak terukurnya kinerja pmda dan program dan kegiatan pembangunan manusia di daerah belum sepenuhnya mengarah pada upaya peningkatan capaian IPM. Permasalahan tersebut antara lain adalah sebagai berikut:

1) Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 tidak mengatur keharusan/kewajiban bagi pemda untuk mencantumkan target indikator IPM

Tidak adanya aturan yang mewajibkan pemda untuk mencantumkan indikator IPM secara lengkap dan mutakhir berakibat pada munculnya variasi dan perbedaan antar daerah dalam memuat target IPM di dalam RPJMD. Berdasarkan hasil pemeriksaan atas RPJMD secara uji petik pada 83 pemda baik pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten/kota, diketahui terdapat perbedaan-perbedaan kelengkapan dalam mencantumkan indikator IPM baik secara agregat ataupun setiap dimensi IPM.

2) Tidak seluruh pemda menyusun RPJMD dengan menggunakan metode penghitungan IPM yang terbaru

Pada tahun 2014 BPS mengeluarkan standar baru pengukuran IPM. Standar yang baru tersebut memuat perubahan terkait indikator yang digunakan untuk mengukur dimensi Pendidikan. Indikator yang berubah adalah dari angka melek huruf menjadi angka Harapan Lama Sekolah (HLS). Standar baru pengukuran IPM ini mulai diberlakukan di tahun 2015. Hasil pemeriksaan secara uji petik pada 83 pemda menunjukkan masih terdapat 41 pemda yang menggunakan indikator angka melek huruf dalam penyusunan RPJMD periode 2016 ke atas.

Permasalahan tersebut disebabkan tidak adanya regulasi/kebijakan yang mengatur mengenai keharusan bagi pemda untuk mencantumkan indikator target makro IPM baik secara agregat ataupun setiap dimensi pembentuk IPM di dalam dokumen perencanaan daerah

Atas permasalahan tersebut, BPK RI merekomendasikan kepada Menteri Dalam Negeri agar memerintahkan Dirjen Bangda agar menyusun ketentuan yang mengatur kewajiban bagi pemda untuk mencantumkan target indikator IPM baik secara agregat ataupun untuk setiap dimensi pembentuk IPM ke dalam RPJMD, dan melakukan sosialisasi dan menyampaikan pemberitahuan kepada pemda supaya

melakukan revisi atas RPJMD yang masih menggunakan target indikator IPM metode lama.

b. Kemendagri Belum Optimal Dalam Melaksanakan Verifikasi Atas Tindak Lanjut Hasil Evaluasi RAPBD Provinsi Sehingga Terdapat Kegiatan Yang Dilarang Namun Tetap Dianggarkan Dalam APBD

BPK mengungkapkan bahwa proses verifikasi kesesuaian antara penyempurnaan Ranperda APBD/APBD-P dengan Kepmendagri tentang Hasil Evaluasi belum dilaksanakan secara optimal sehingga **terdapat Perda APBD yang tidak mengikuti Kepmendagri hasil evaluasi. Namun, Perda APBD tersebut tetap diberikan noreg dan direalisasikan walaupun tidak sesuai dengan Kepmendagri hasil evaluasi.** Hal tersebut dapat dijabarkan pada tabel berikut:

Tabel 9. Kegiatan yang Dilarang untuk Dianggarkan oleh Pemerintah Provinsi Namun Tetap Dianggarkan dan Direalisasikan TA 2016 s.d TA 2018

No	Alasan Pelarangan Penganggaran	Jumlah Kegiatan yang Dilarang	Jumlah Nilai Anggaran yang Dilarang Namun Dianggarkan (Rp)	Jumlah Nilai Realisasi atas Anggaran yang Dilarang Namun Dianggarkan (Rp)
1	Bukan merupakan kewenangan Pemerintah Provinsi	200	692.071.984.373,36	589.645.758.541,50
2	Didanai dari dan atas beban APBN	3	237.219.850,00	219.088.144,00
3	Nomenklatur kegiatan tersebut tidak jelas indikator dan target kinerja yang akan dicapai	129	117.525.544.399,19	98.461.395.402,00
4	Penundaan/Moratorium Pembangunan Gedung Kantor Kementerian Negara/ Lembaga	18	55.427.488.215,54	52.916.633.867,97
5	Tidak memiliki dasar hukum yang melandasinya	4	5.540.540.273,00	5.302.993.356,00

6	Tidak memiliki korelasi langsung dengan keluaran yang diharapkan	76	126.849.337.194.00	114.817.648.793.00
7	Tidak menggambarkan capaian kinerja yang diharapkan	26	8.902.068.000,00	8.534.259.000,00
	Jumlah	456	1.006.554.182.305,09	869.897.777.104,47

Sumber: LHP Kinerja Pembangunan Manusia Kemendagri TA 2016 s.d. Sem I 2019

Permasalahan tersebut berakibat pada munculnya potensi kegiatan-kegiatan yang terkait dengan peningkatan pembangunan manusia tidak ditetapkan dalam Perda APBD dan juga kegiatan yang ditetapkan dalam Perda APBD tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Permasalahan tersebut terjadi karena kurangnya koordinasi antara Direktorat PAD dengan Biro Hukum Setjen dalam pemanfaatan matrik tindak lanjut atas hasil evaluasi Ranperda APBD/APBD-P Provinsi, dan belum diterapkannya pengenaan sanksi kepada Pemprov yang tidak menindaklanjuti hasil evaluasi.

Sehubungan dengan permasalahan tersebut BPK merekomendasikan kepada Mendagri agar memerintahkan Dirjen Keuda agar: 1) Meningkatkan koordinasi antara Direktorat PAD dengan Biro Hukum Setjen, antara lain pemberian noreg Perda APBD/APBD-P oleh Biro Hukum Setjen harus didasarkan atas rekomendasi Direktorat PAD berdasarkan hasil verifikasi kesesuaian Ranperda APBD/APBDP hasil penyempurnaan dengan Kepmendagri hasil evaluasi; dan 2) Mengenakan sanksi kepada Pemprov yang tidak menindaklanjuti hasil evaluasi Ranperda APBD/APBD-P sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

c. Instrumen Pelaporan Kinerja dalam LPPD dan LAKIP Belum Diintegrasikan

BPK mengungkapkan bahwa Kemendagri belum memiliki regulasi yang bertujuan untuk mensinkronkan peraturan pelaksanaan untuk mewujudkan amanat UU Nomor 23 Tahun 2014, diantaranya

LPPD mencakup Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP). Hal tersebut akan berpengaruh kepada mekanisme dan efektivitas pelaksanaan Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (EPPD) yang akan dilakukan oleh Ditjen Otda pasca diterbitkannya PP Nomor 13 Tahun 2019.

Hasil pemeriksaan lebih lanjut atas regulasi dan kebijakan terkait LPPD dan EPPD beserta hasil pelaksanaannya pada periode tahun 2016 s.d. semester 1 tahun 2019, menunjukkan permasalahan sebagai berikut:

1) PP Nomor 6 Tahun 2008 belum diimplementasikan secara efektif

Tim pelaksana EPPD tidak pernah melaksanakan EKPPD akhir masa jabatan kepala daerah sebagai amanat PP Nomor 6 Tahun 2008. Dengan demikian, manfaat strategis dari pelaksanaan EKPPD akhir masa jabatan kepala daerah sebagai bahan perbaikan perencanaan daerah untuk periode berikutnya, baik dalam penyusunan RPJMD maupun RAPBD, tidak tercapai dan tidak dapat diwujudkan.

2) PP Nomor 6 Tahun 2008 belum mengatur ruang lingkup EPPD yang menitikberatkan kepada pencapaian IPM daerah

PP Nomor 6 Tahun 2008 telah memasukkan unsur penilaian IPM sebagai salah satu alat ukur kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah. Namun demikian, penggunaan IPM hanya dilakukan pada saat pelaksanaan Evaluasi Kemampuan Penyelenggaraan Otonomi Daerah (EKPOD).

Saat ini, PP Nomor 13 Tahun 2019 telah mengatur ruang lingkup LPPD dan EPPD yang mencakup capaian makro, diantaranya pencapaian IPM. Namun demikian, PP tersebut belum menjelaskan bagaimana pengukuran pencapaian IPM sebagai salah satu menyusun kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut dilaksanakan karena Permendagri sebagai peraturan pelaksana PP Nomor 13 Tahun 2019 belum diterbitkan.

3) **Peraturan pelaksanaan PP Nomor 13 Tahun 2019 belum ditetapkan**

PP Nomor 13 Tahun 2019 yang baru diterbitkan mengatur tentang capaian makro, akuntabilitas kinerja serta sistem informasi elektronik LPPD dan EPPD. Namun, belum ada peraturan turunan dalam bentuk Permendagri sebagai pengganti dari Permendagri Nomor 73 Tahun 2009.

Permasalahan tersebut berakibat pada: 1) Terdapat duplikasi data dan informasi pada pelaporan kinerja pemda dalam LPPD dan LAKIP; dan 2) EPPD yang menitikberatkan pada penilaian pembangunan manusia belum sepenuhnya dapat dilaksanakan.

Permasalahan tersebut disebabkan Direktorat EKPKD belum menyusun dan menerbitkan peraturan pelaksanaan PP Nomor 13 Tahun 2019, yang diantaranya mencakup pengintegrasian LAKIP ke dalam LPPD.

Sehubungan dengan permasalahan tersebut, BPK merekomendasikan kepada Menteri Dalam Negeri agar: 1) Berkoordinasi dengan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, sehingga regulasi yang mengatur pelaporan kinerja khususnya pada Pemda dapat diselaraskan, sehingga tidak terdapat duplikasi data dan informasi yang dimuat dalam LPPD dan LAKIP; 2) Menerbitkan Permendagri tentang pelaksanaan PP Nomor 13 Tahun 2019; dan 3) Menginstruksikan kepada Dirjen Otda supaya pelaksanaan kegiatan EPPD menitikberatkan pada penilaian pencapaian pembangunan manusia.

d. **Kemendagri Belum Memiliki *Database* Yang Terintegrasi dan Terkonsolidasi Dalam Sistem Informasi Pemerintahan Daerah**

Hasil pemeriksaan atas *database* dan sistem informasi yang dimiliki Kemendagri terkait pelaksanaan tugas perencanaan pembangunan daerah, keuangan daerah dan evaluasi atas penyelenggaraan pemerintahan daerah menunjukkan permasalahan sebagai berikut:

- 1) Permendagri No 70 Tahun 2019 mengamankan Sistem Informasi Pemerintah Daerah (SIPD) yang terintegrasi. Namun, dalam kenyataannya Ditjen Bina Bangda belum memetakan aplikasi yang dimiliki oleh pemda tersebut dan belum mengidentifikasi kendala serta alasan mengapa pemda belum melakukan integrasi.
- 2) Hasil pemeriksaan atas penggunaan aplikasi Sistem Informasi Pengelolaan Keuangan Daerah (SIPKD) dalam penyusunan APBD dan Laporan Keuangan menunjukkan tidak seluruh pemda dalam pengelolaan keuangannya menggunakan aplikasi SIPKD.
- 3) Ditjen Otda Belum Memiliki *Database* LPPD dan EPPD yang Memadai. PP Nomor 13 Tahun 2019 mengamankan pengembangan Sistem informasi Elektronik LPPD dan EPPD terintegrasi secara online. Hingga berakhirnya pelaksanaan pemeriksaan, belum terdapat *blueprint* dan *roadmap* yang telah ditetapkan oleh Ditjen Otda ataupun Kemendagri

Hal tersebut berakibat *Database* Kemendagri belum dapat dimanfaatkan dalam penyelenggaraan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang perencanaan pembangunan daerah, keuangan daerah dan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Permasalahan tersebut terjadi karena Dirjen Bina Bangda dan Dirjen Bina Keuda belum optimal dalam membangun sistem perencanaan pembangunan daerah serta pengintegrasian aplikasi pengelolaan keuangan daerah. Selain itu Ditjen Otda juga belum memiliki *Database* PPD dan EPPD yang memadai dan terintegrasi dengan SIPD.

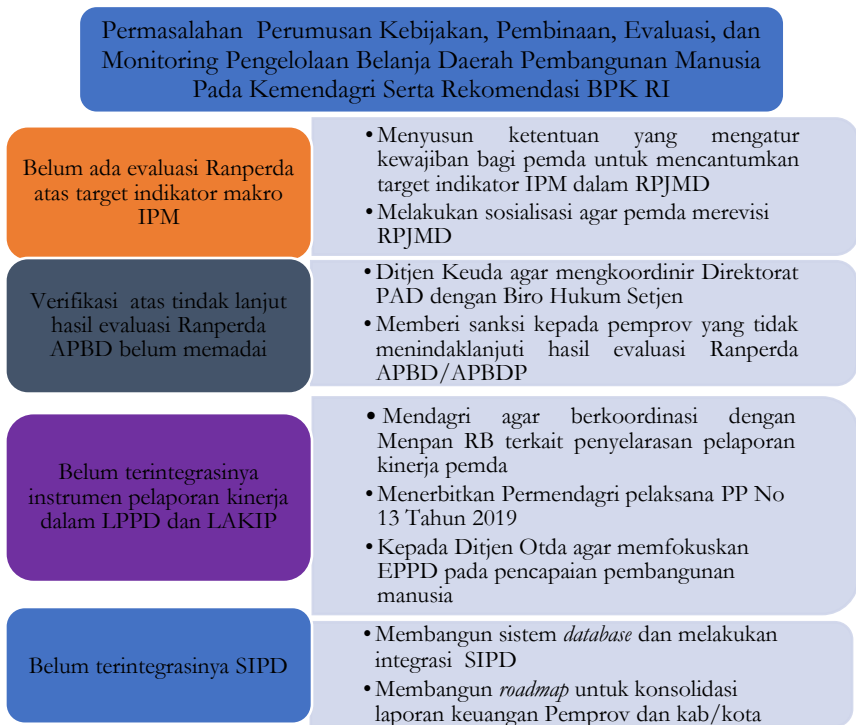
Sehubungan dengan permasalahan tersebut, BPK merekomendasikan kepada Mendagri agar memerintahkan Dirjen Bina Bangda, Dirjen Bina Keuda dan Dirjen Otda agar: 1) Membangun sistem *database* dan melakukan integrasi sistem informasi pemerintahan daerah yang meliputi sistem informasi pembangunan daerah, keuangan daerah dan evaluasi atas penyelenggaraan pemerintahan daerah; dan 2) Menyusun *road map* untuk dapat menyajikan konsolidasi laporan keuangan seluruh pemerintah provinsi dan kabupaten/kota, sehingga

memiliki data dan informasi seluruh hak dan kewajiban pemda sebagai dasar perumusan kebijakan nasional.

Secara garis besar, BPK RI menyimpulkan bahwa apabila permasalahan pada temuan tersebut tidak segera ditindaklanjuti maka hal tersebut akan mempengaruhi efektivitas perumusan kebijakan, pembinaan, evaluasi, dan monitoring pengelolaan belanja daerah untuk meningkatkan pembangunan manusia.

Berikut adalah kerangka pikir atau *framework* dalam memahami permasalahan dan rekomendasi BPK yang harus dijalankan Kemendagri:

Gambar 2. Framework Permasalahan Kemendagri



Sumber: LHP Kinerja Pembangunan Manusia Kemendagri TA 2016 s.d. Sem I 2019 (diolah)

III. PENUTUP

3.1. Kesimpulan

Salah satu tujuan pembangunan nasional adalah untuk meningkatkan kualitas hidup manusia dan masyarakat secara berkelanjutan, dimana salah satu tolak ukur dalam pencapaian tersebut tercermin dalam indeks pembangunan manusia (IPM). Kebijakan pembangunan yang tidak mendorong peningkatan kualitas manusia hanya akan membuat daerah yang bersangkutan tertinggal dari daerah yang lain, termasuk dalam hal kinerja ekonominya (Brata, 2002). Pemerintah senantiasa menargetkan capaian IPM yang meningkat setiap tahunnya. Meskipun demikian, data tahun 2018 dan 2019 menunjukkan bahwa capaian IPM tidak memenuhi target yang telah ditetapkan meskipun menunjukkan peningkatan dibanding tahun sebelumnya. Hal tersebut, kemudian mendorong dilakukannya evaluasi terhadap kebijakan terkait IPM dari sudut pandang pembangunan pada level daerah untuk memperoleh argumentasi mendasar mengenai kebijakan peningkatan pembangunan manusia yang tercermin dalam alokasi belanja daerah. Selain itu, evaluasi juga perlu dilakukan terhadap peran pemerintah pusat dhi. Kemendagri dalam mendorong efektivitas pengelolaan belanja daerah terkait pembangunan manusia melalui optimalisasi fungsi pembinaan dan pengawasannya.

Evaluasi terkait pengelolaan belanja daerah terkait peningkatan pembangunan manusia dilakukan berdasarkan 6 (enam) pilar yaitu: 1) Transfer pemerintah dari pemerintah di atasnya, 2) Transparansi keuangan publik, 3) Pengelolaan belanja program dan kegiatan, 4) Kebijakan strategi fiskal, 5) Pengendalian dalam pelaksanaan anggaran, dan, 6) Partisipasi Swasta/masyarakat.

Pada pilar transfer pemerintah dari pemerintah di atasnya. Dana Alokasi Khusus (DAK) merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Hasil pemeriksaan BPK RI menunjukkan jika pemda belum seluruhnya menganggarkan DAK sesuai dengan Perpres penetapan DAK. Selain itu terdapat kegiatan pembangunan manusia dari DAK yang terlambat dipertanggungjawabkan dan tidak dilaksanakan. Bahkan

terdapat kegiatan pembangunan manusia dari DAK yang dibayarkan dari anggaran yang bersumber dari non-DAK. Akibatnya, terdapat kegiatan pembangunan manusia yang seharusnya didanai dari DAK menjadi beban APBD dan terdapat potensi pemda tidak dapat mencapai target pembangunan manusianya.

Kemudian pada pilar transparansi keuangan publik. Transparansi informasi tentang keuangan publik diperlukan untuk memastikan bahwa kegiatan dan operasi pemerintah telah berjalan sesuai kerangka kebijakan fiskal pemerintah dan tunduk pada manajemen anggaran dan pengaturan pelaporan yang memadai. Transparansi adalah fitur penting yang memungkinkan adanya pengawasan eksternal atas kebijakan dan program pemerintah serta implementasinya. Hasil pemeriksaan BPK RI menunjukkan pemda belum menyusun, menetapkan, dan menyajikan seluruh indikator kinerja program dan kegiatan pembangunan manusia secara selaras dalam satu dokumen dan/atau antar dokumen perencanaan (RPJMD, Renstra, RKPD, KUA PPAS, dan RKA). Akibatnya, indikator kinerja program dan kegiatan pembangunan manusia belum dapat dijadikan acuan untuk melakukan pengukuran capaian kinerja program dan kegiatan

Pada pilar pengelolaan belanja program dan kegiatan. Belanja daerah merupakan sarana untuk mencapai tujuan strategis pemerintah serta memberikan pelayanan publik kepada masyarakat sehingga pengelolaan belanja harus dilaksanakan dengan baik mulai dari perencanaan sampai dengan pemantauan. Hasil pemeriksaan BPK RI menunjukkan jika pemda belum seluruhnya melakukan analisis ekonomi atas usulan program dan kegiatan pembangunan manusia, serta belum seluruhnya melakukan reviu dan publikasi hasil analisis ekonomi program/kegiatan pembangunan manusia. Akibatnya, program/kegiatan yang direncanakan dan dilaksanakan tersebut berpotensi tidak memberikan manfaat yang diharapkan, penyusunan dokumen perencanaan berpotensi tidak objektif karena belum didasarkan pada fakta dan sumber data yang dapat dipertanggungjawabkan, serta berpotensi tidak dapat memperoleh masukan dan memenuhi harapan masyarakat dikarenakan publikasi yang belum optimal. Selain itu, pemda juga belum seluruhnya melakukan seleksi program/kegiatan pembangunan manusia sesuai dengan prioritas yang ditetapkan sehingga program/kegiatan pembangunan manusia yang menjadi prioritas daerah berpotensi tidak

mencapai target, mangkrak, dan tidak dapat dimanfaatkan. Pemda juga belum seluruhnya melakukan proyeksi biaya program/kegiatan dan pemantauan atas pelaksanaan program/kegiatan secara memadai.

Kemudian pada pilar kebijakan strategi fiskal. Penyusunan APBD perlu didukung dengan prediksi makroekonomi, prediksi fiskal, prediksi sensitivitas makrofiskal, analisis dampak fiskal dan strategi fiskal, pendekatan pengeluaran jangka menengah daerah, dan perkiraan maju anggaran baik pada RPJMD, RKPD dan Nota Keuangan. Hal ini penting supaya memudahkan pemerintah daerah dalam mengalokasikan anggaran belanja daerah untuk mencapai visi misinya. Ketika hal ini tidak diterapkan maka akan berdampak pada perencanaan dan penganggaran program dan kegiatan berpotensi tidak akurat dan tidak mendukung pencapaian tujuan pembangunan manusia secara berkesinambungan. Implikasi nyata di tingkat pemerintah daerah adalah munculnya ketidaksinambungan program untuk mencapai sasaran dan tujuan yang tertuang dalam RPJMD. Sehingga, dalam realisasinya muncul pemotongan anggaran OPD atau pengalihan anggaran untuk kegiatan lain.

Pada pilar pengendalian dalam pelaksanaan anggaran. pemerintah daerah wajib melakukan pengendalian atas penyelenggaraan kegiatan pemerintahan untuk mencapai pengelolaan APBD yang efektif, efisien, transparan dan akuntabel. Salah satu kriteria penilaian atas pengendalian dalam pelaksanaan anggaran adalah tersedianya prosedur/mekanisme pemantauan tindak lanjut rekomendasi audit internal. Hasil pemeriksaan BPK RI menunjukkan bahwa penyelesaian tindak lanjut atas rekomendasi audit internal yang dilaksanakan oleh Inspektorat selaku APIP menunjukkan hasil yang kurang optimal di beberapa daerah. Hal tersebut disebabkan Inspektur di beberapa daerah kurang optimal dalam pemantauan tindak lanjut rekomendasi hasil pemeriksaan Inspektorat. Selain itu, Kepala OPD kurang optimal dalam menindaklanjuti rekomendasi hasil pemeriksaan Inspektorat.

Kemudian pada pilar partisipasi swasta/masyarakat. Pemerintah daerah perlu mendorong partisipasi publik dalam upaya-upaya peningkatan pembangunan manusia. Selain karena keterbatasan pembiayaan pemerintah, peran publik sangat menentukan dalam upaya meningkatkan pembangunan manusia. Hasil pemeriksaan BPK RI menunjukkan bahwa sebagian besar daerah yang menjadi *sample* pemeriksaan telah memiliki data terkait kontribusi

sektor swasta dan masyarakat di daerahnya sekaligus regulasi/kebijakan terkait peran swasta dan masyarakat. Namun demikian masih terdapat kelemahan dimana data yang tersedia belum memadai. Hal ini menyebabkan pemerintah daerah akan mengalami kesulitan dalam melakukan analisis pemetaan kebutuhan partisipasi swasta dan masyarakat dalam berinvestasi.

Terkait tantangan yang dihadapi pemerintah pusat yang dalam hal ini merupakan ranah Kemendagri, terdapat catatan dari BPK kepada Kemendagri untuk segera menyelesaikan permasalahan yang berdampak pada efektivitas perumusan kebijakan, pembinaan, evaluasi, dan monitoring pengelolaan belanja daerah untuk meningkatkan pembangunan manusia. Hal tersebut diantaranya berkaitan dengan masalah kejelasan regulasi seperti belum adanya regulasi yang mewajibkan penyertaan IPM ke dalam RPJMD pemda dan belum ada Permendagri sebagai turunan dari PP Nomor 13 Tahun 2019. Evaluasi juga belum optimal dimana tindak lanjut atas hasil evaluasi Ranperda APBD/APBDP provinsi belum dilaksanakan sehingga muncul permasalahan penganggaran pada pemerintah provinsi. Selain itu juga diperlukan penyelarasan pelaporan kinerja pemda dalam LPPD dan LAKIP serta mengintegrasikan *database* pada Sistem Informasi Pemerintahan Daerah.

3.2. Saran Perbaikan

Berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan dalam pembahasan di atas, terdapat beberapa saran perbaikan dari BPK RI berupa rekomendasi yang perlu dilakukan atau ditindaklanjuti pemda agar permasalahan yang terjadi tidak mempengaruhi efektivitas pengelolaan belanja daerah untuk meningkatkan pembangunan manusia pada tiap-tiap pilar, antara lain:

Terkait Transfer Pemerintah di Atasnya

- a. Berkoordinasi dengan pemerintah pusat dhi. Kementerian Keuangan terkait ketepatan pagu indikatif dan waktu DAK yang diterima daerah;
- b. Menyusun anggaran pendapatan DAK mengacu kepada Perpres APBN sehingga APBD mencerminkan potensi pendapatan yang seharusnya; dan
- c. Menyampaikan laporan realisasi penyerapan DAK secara tepat waktu.

Terkait Transparansi Keuangan Publik

- a. Menyusun dan menetapkan KAK/TOR sebagai acuan dalam menyusun indikator kinerja pada dokumen perencanaan;

- b. Melakukan evaluasi atas keselarasan indikator kinerja antar dokumen perencanaan;
- c. Menetapkan indikator kinerja pada dokumen perencanaan dan dokumen penilaian kinerja berdasarkan perhitungan dan formulasi secara jelas dan terukur dan didukung dengan kertas kerja pengumpulan data.

Terkait Pengelolaan Belanja Program dan Kegiatan

- a. Melakukan analisis ekonomi, reviu atas analisis ekonomi dan mempublikasikan hasil analisis ekonomi atas program dan kegiatan yang berkaitan dengan pembangunan manusia pada bidang pendidikan, kesehatan dan ekonomi. Untuk mewujudkan hal tersebut, pemerintah daerah bersama dengan Kemendagri perlu melakukan koordinasi terkait regulasi mengenai pedoman/kebijakan penyusunan analisis ekonomi, pelaksanaan reviu, dan publikasi analisis ekonomi atas program/kegiatan, serta memberikan sosialisasi dan pelatihan kepada OPD terkait;
- b. Menyusun perencanaan dan melaksanakan kegiatan dengan memperhatikan indikator capaian kinerja yang tercantum di dalam RKA, dan menyusun RKA dengan mempertimbangkan indikator, dan target prioritas, serta keberlanjutan program dan kegiatan yang telah ditetapkan dalam RPJMD;
- c. Membahas, mengkaji dan menetapkan suatu kebijakan terkait pemantauan program dan kegiatan sebagai pedoman atau standar prosedur operasi (SPO) pelaksanaan pemantauan program/kegiatan, untuk kemudian dilaporkan dan/atau dimintakan persetujuan kepada kepala daerah terkait, serta mendorong penggunaan *e-government* seperti *e-planning* dan *e-budgeting* mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, hingga evaluasi, dalam rangka peningkatan efisiensi dalam kegiatan pemantauan program dan kegiatan.

Terkait Kebijakan Strategi Fiskal dan Penganggaran

- a. Kepala daerah agar memerintahkan Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) supaya menyusun perencanaan dan penganggaran yang memasukkan prediksi makroekonomi, prediksi fiskal, prediksi sensitivitas makrofiskal, dampak fiskal, strategi fiskal, pendekatan pengeluaran jangka menengah daerah, dan perkiraan maju anggaran;
- b. Kepala daerah agar meningkatkan pemahaman personel OPD di bidang perencanaan dengan memberikan pelatihan dalam menyusun dokumen

perencanaan dan penganggaran OPD khususnya di bidang pembangunan manusia.

Terkait Pengendalian Atas Pelaksanaan Anggaran Dalam Rangka Meningkatkan Pembangunan Manusia

- a. Menyusun mekanisme *reward/punishment* bagi OPD atas penyelesaian rekomendasi hasil pemeriksaan internal inspektorat daerah. Selain itu, kepala OPD untuk lebih aktif menindaklanjuti rekomendasi audit internal secara menyeluruh.
- b. Menyusun mekanisme/prosedur pelaksanaan pemantauan tindak lanjut atas rekomendasi hasil pemeriksaan internal serta menyelenggarakan forum pemantauan tindak lanjut secara berkala, antara OPD terkait dengan inspektorat.

Terkait Peran Swasta dan Masyarakat

- a. Kepala daerah dan OPD terkait perlu memetakan data terkait kebutuhan peran swasta/masyarakat dalam bidang pendidikan, kesehatan, dan perekonomian. Serta meningkatkan koordinasi antar OPD terkait dalam penyediaan data kebutuhan daerah dan sinkronisasi program dan kegiatan yang ada pada pemerintah daerah
- b. Mendorong kepala daerah dan OPD terkait untuk menyusun strategi/regulasi/kebijakan yang menyeluruh untuk mendorong partisipasi swasta/masyarakat dalam bidang pendidikan, kesehatan, dan perekonomian.
- c. Mendorong kepala daerah, sekretaris daerah dan OPD terkait untuk berkolaborasi dalam melakukan percepatan peningkatan nilai IPM dengan mengimplementasikan strategi kerjasama investasi sektor pendidikan, kesehatan dan perekonomian dengan pihak swasta. Selain itu agar melaksanakan evaluasi terhadap regulasi, strategi, serta kebijakan yang telah dibuat terkait peran swasta dan masyarakat dalam pembangunan berbagai sektor.

Sedangkan untuk Kemendagri, saran perbaikan berupa rekomendasi dari BPK RI yang perlu ditindaklanjuti untuk mengatasi permasalahan agar tidak berdampak pada efektivitas perumusan kebijakan, pembinaan, evaluasi, dan monitoring pengelolaan belanja daerah untuk meningkatkan pembangunan manusia antara lain adalah:

- a. Menerbitkan regulasi yang mewajibkan pemda untuk memasukkan IPM yang *update* sesuai standar dari BPS kedalam RPJMD dan mensosialisasikan regulasi tersebut kepada pemda.
- b. Melakukan koordinasi internal dengan baik dalam rangka verifikasi tindak lanjut hasil evaluasi RAPBD pemerintah provinsi (koordinasi antara Direktorat PAD dengan Biro Hukum Setjen) serta mengintegrasikan sistem *database* pada sistem informasi pemerintahan daerah (koordinasi Ditjen Bina Bangda, Ditjen Bina Keuda, dan Ditjen Otda) dan roadmap untuk konsolidasi laporan keuangan pemprov dan kab/kota.
- c. Berkoordinasi dengan Kemenpan RB terkait regulasi yang mengatur penyelarasan pelaporan kinerja pemda dalam LPPD dan LAKIP untuk menghindari duplikasi data.
- d. Memberi sanksi kepada pemprov yang tidak menindaklanjuti hasil evaluasi Ranperda APBD/APBD-P sesuai dengan ketentuan yang berlaku
- e. Melakukan pengawasan melalui Ditjen Otda agar pelaksanaan kegiatan EPPD menitikberatkan pada penilaian pencapaian pembangunan manusia.
- f. Menerbitkan Permendagri turunan dari PP Nomor 13 Tahun 2019 yang isinya mengatur tentang capaian makro, akuntabilitas kinerja serta sistem informasi elektronik LPPD dan EPPD.

Apabila menghubungkan antara rekomendasi BPK RI yang harus dijalankan oleh Kemendagri dan pemda dalam rangka menciptakan efektivitas belanja daerah untuk meningkatkan pembangunan manusia, maka secara garis besar kiranya dapat disimpulkan saran sebagai berikut:

- a. Kemendagri harus mempunyai regulasi yang jelas mengenai IPM dan ketika regulasi tersebut berlaku hal tersebut harus ditaati dan dijalankan dengan baik oleh pemda dalam menyusun RPJMD. Pemda juga harus senantiasa memedomani penyusunan APBD dengan mengacu pada RPJMD yang berkualitas agar tercipta pembangunan yang berkesinambungan khususnya pembangunan manusia.
- b. Kemendagri harus mempunyai instrumen untuk melakukan monitoring dan evaluasi seperti *database* yang terintegrasi, serta penyelarasan kinerja pemda dalam LPPD dan LAKIP agar capaian

- kinerja pemda yang berkaitan dengan pembangunan manusia dapat terpantau dengan jelas dan tidak tumpang tindih.
- c. EPPD harus dilakukan dengan cermat pada pencapaian pembangunan manusia dan dalam rangka mendorong pemda agar target tersebut tercapai maka Kemendagri harus melakukan pembinaan dan pengawasan dengan baik agar pengelolaan belanja daerah untuk meningkatkan pembangunan manusia tersebut tepat sasaran.
 - d. Dengan masih banyaknya pemerintah daerah yang belum menyusun perencanaan dan penganggaran APBD dengan mempertimbangkan Asumsi Dasar Ekonomi Makro (ADEM), maka kiranya Kemendagri dapat lebih proaktif untuk memberikan pemahaman dan pembinaan kepada pemerintah daerah terutama kepada para personel OPD.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pemeriksa Keuangan RI. 2019. *Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Efektivitas Pengelolaan Belanja Daerah Untuk Meningkatkan Pembangunan Manusia Tahun anggaran 2016 s.d. 2018 Pada Pemerintah Kabupaten Aceh Timur dan Instansi Terkait Lainnya*. Aceh: BPK RI.
- _____. 2019. *Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Efektivitas Pengelolaan Belanja Daerah Untuk Meningkatkan Pembangunan Manusia Tahun anggaran 2016 s.d. 2018 Pada Pemerintah Kabupaten Asmat*. Papua: BPK RI.
- _____. 2019. *Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Efektivitas Pengelolaan Belanja Daerah Untuk Meningkatkan Pembangunan Manusia Tahun anggaran 2016 s.d. 2018 Pada Pemerintah Kabupaten Bandung*. Bandung: BPK RI
- _____. 2019. *Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Efektivitas Pengelolaan Belanja Daerah Untuk Meningkatkan Pembangunan Manusia Tahun anggaran 2016 s.d. 2018 Pada Pemerintah Kabupaten Bangka Barat*. Pangkalpinang: BPK RI.
- _____. 2019. *Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Efektivitas Pengelolaan Belanja Daerah Untuk Meningkatkan Pembangunan Manusia Tahun anggaran 2016 s.d. 2018 Pada Pemerintah Kabupaten Kep. Mentawai*. Padang: BPK RI.
- _____. 2019. *Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Efektivitas Pengelolaan Belanja Daerah Untuk Meningkatkan Pembangunan Manusia Tahun anggaran 2016 s.d. 2018 Pada Pemerintah Kabupaten Musi Rawas*. Palembang: BPK RI.
- _____. 2019. *Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Efektivitas Pengelolaan Belanja Daerah Untuk Meningkatkan Pembangunan Manusia Tahun anggaran 2016 s.d. 2018 Pada Pemerintah Kabupaten Bantul*. Yogyakarta: BPK RI.
- _____. 2019. *Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Efektivitas Pengelolaan Belanja Daerah Untuk Meningkatkan Pembangunan Manusia Tahun anggaran 2016 s.d. 2018 Pada Pemerintah Kabupaten Klaten*. Semarang: BPK RI.
- _____. 2019. *Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Efektivitas Pengelolaan Belanja Daerah Untuk Meningkatkan Pembangunan Manusia Tahun anggaran 2016 s.d. 2018 Pada Pemerintah Kabupaten Serang*. Serang: BPK RI.

- _____. 2019. *Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Efektivitas Pengelolaan Belanja Daerah Untuk Meningkatkan Pembangunan Manusia Tahun anggaran 2016 s.d. 2018 Pada Pemerintah Kabupaten Belitung Timur*. Pangkalpinang: BPK RI.
- _____. 2019. *Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Efektivitas Pengelolaan Belanja Daerah Untuk Meningkatkan Pembangunan Manusia Tahun anggaran 2016 s.d. 2018 Pada Pemerintah Kabupaten Gunungkidul*. Yogyakarta: BPK RI.
- _____. 2019. *Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Efektivitas Pengelolaan Belanja Daerah Untuk Meningkatkan Pembangunan Manusia Tahun anggaran 2016 s.d. 2018 Pada Pemerintah Kabupaten Lombok Tengah*. Mataram: BPK RI.
- _____. 2019. *Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Efektivitas Pengelolaan Belanja Daerah Untuk Meningkatkan Pembangunan Manusia Tahun anggaran 2016 s.d. 2018 Pada Pemerintah Kabupaten Kep. Aru*. Ambon: BPK RI.
- _____. 2019. *Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Efektivitas Pengelolaan Belanja Daerah Untuk Meningkatkan Pembangunan Manusia Tahun anggaran 2016 s.d. 2018 Pada Pemerintah Kabupaten Halmahera Timur dan Instansi Terkait Lainnya*. Ternate: BPK RI.
- _____. 2019. *Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Efektivitas Pengelolaan Belanja Daerah Untuk Meningkatkan Pembangunan Manusia Tahun anggaran 2016 s.d. 2018 Pada Pemerintah Kabupaten Karangasem dan Instansi Terkait Lainnya*. Denpasar: BPK RI.
- _____. 2019. *Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Efektivitas Pengelolaan Belanja Daerah Untuk Meningkatkan Pembangunan Manusia Tahun anggaran 2016 s.d. 2018 Pada Pemerintah Kabupaten Kepulauan Selayar dan Instansi Terkait Lainnya*. Makassar: BPK RI.
- _____. 2019. *Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Efektivitas Pengelolaan Belanja Daerah Untuk Meningkatkan Pembangunan Manusia Tahun anggaran 2016 s.d. 2018 Pada Pemerintah Kabupaten Labuhanbatu dan Instansi terkait lainnya*. Medan: BPK RI.

-
- _____. 2019. *Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Efektivitas Pengelolaan Belanja Daerah Untuk Meningkatkan Pembangunan Manusia Tahun anggaran 2016 s.d. 2018 Pada Pemerintah Kabupaten Malaka dan Instansi Terkait Lainnya*. Kupang: BPK RI.
- _____. 2019. *Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Efektivitas Pengelolaan Belanja Daerah Untuk Meningkatkan Pembangunan Manusia Tahun anggaran 2016 s.d. 2018 Pada Pemerintah Kabupaten Ngawi dan Instansi terkait lainnya*. Surabaya: BPK RI
- _____. 2019. *Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Efektivitas Pengelolaan Belanja Daerah Untuk Meningkatkan Pembangunan Manusia Tahun Anggaran 2016 s.d. 2018 Pada Pemerintah Kabupaten Ogan Komering Ulu dan Instansi Terkait Lainnya*. Palembang: BPK RI
- _____. 2019. *Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Efektivitas Pengelolaan Belanja Daerah Untuk Meningkatkan Pembangunan Manusia Tahun anggaran 2016 s.d. 2018 Pada Pemerintah Ogan Komering Ulu Selatan*. Palembang: BPK RI.
- _____. 2019. *Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Efektivitas Pengelolaan Belanja Daerah Untuk Meningkatkan Pembangunan Manusia Tahun anggaran 2016 s.d. 2018 Pada Pemerintah Kabupaten Paser*. Ulu: BPK RI.
- _____. 2019. *Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Efektivitas Pengelolaan Belanja Daerah Untuk Meningkatkan Pembangunan Manusia Tahun Anggaran 2016 s.d. 2018 Pada Pemerintah Kabupaten Penukal Abab Lematang Ilir Dan Instansi Terkait Lainnya*. Palembang: BPK RI
- _____. 2019. *Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Efektivitas Pengelolaan Belanja Daerah Untuk Meningkatkan Pembangunan Manusia Tahun Anggaran 2016 s.d. 2018 Pada Pemerintah Kabupaten Pulang Pisau Dan Instansi Terkait Lainnya*. Palangkaraya: BPK RI
- _____. 2019. *Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Efektivitas Pengelolaan Belanja Daerah Untuk Meningkatkan Pembangunan Manusia Tahun anggaran 2016 s.d. 2018 Pada Pemerintah Kabupaten Tana Toraja dan Instansi Terkait Lainnya*. Makassar: BPK RI.

- _____. 2019. *Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Efektivitas Pengelolaan Belanja Daerah Untuk Meningkatkan Pembangunan Manusia Tahun anggaran 2016 s.d. 2018 Pada Pemerintah Kabupaten Tolitoli*. Palu: BPK RI.
- _____. 2019. *Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Efektivitas Pengelolaan Belanja Daerah Untuk Meningkatkan Pembangunan Manusia Tahun anggaran 2016 s.d. 2018 Pada Pemerintah Kota Bandar Lampung dan Instansi Terkait Lainnya*. Bandar Lampung: BPK RI.
- _____. 2019. *Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Efektivitas Pengelolaan Belanja Daerah Untuk Meningkatkan Pembangunan Manusia Tahun anggaran 2016 s.d. 2018 Pada Pemerintah Kota Banjar dan Instansi Terkait Lainnya*. Bandung: BPK RI.
- _____. 2019. *Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Efektivitas Pengelolaan Belanja Daerah Untuk Meningkatkan Pembangunan Manusia Tahun anggaran 2016 s.d. 2018 Pada Pemerintah Kota Cilegon dan Instansi Terkait Lainnya*. Banten: BPK RI
- _____. 2019. *Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Efektivitas Pengelolaan Belanja Daerah Untuk Meningkatkan Pembangunan Manusia Tahun anggaran 2016 s.d. 2018 Pada Pemerintah Kota Kediri*. Surabaya: BPK RI.
- _____. 2019. *Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Efektivitas Pengelolaan Belanja Daerah Untuk Meningkatkan Pembangunan Manusia Tahun anggaran 2016 s.d. 2018 Pada Pemerintah Kota Medan*. Medan: BPK RI.
- _____. 2019. *Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Efektivitas Pengelolaan Belanja Daerah Untuk Meningkatkan Pembangunan Manusia Tahun anggaran 2016 s.d. 2018 Pada Pemerintah Kota Surabaya dan Instansi Terkait Lainnya*. Surabaya: BPK RI.
- _____. 2019. *Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Efektivitas Pengelolaan Belanja Daerah Untuk Meningkatkan Pembangunan Manusia Tahun anggaran 2016 s.d. 2018 Pada Pemerintah Kota Tebing Tinggi*. Medan: BPK RI.
- _____. 2019. *Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Efektivitas Pengelolaan Belanja Daerah Untuk Meningkatkan Pembangunan Manusia Tahun anggaran 2016 s.d. 2018 Pada Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dan Instansi Terkait Lainnya*. Jakarta: BPK RI.

- _____. 2019. *Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Efektivitas Pengelolaan Belanja Daerah Untuk Meningkatkan Pembangunan Manusia Tahun anggaran 2016 s.d. 2018 Pada Pemerintah Provinsi Jawa Tengah dan Instansi Terkait Lainnya*. Semarang: BPK RI.
- _____. 2019. *Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Efektivitas Pengelolaan Belanja Daerah Untuk Meningkatkan Pembangunan Manusia Tahun anggaran 2016 s.d. 2018 Pada Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau dan Instansi Terkait Lainnya*. Tanjung Pinang: BPK RI.
- _____. 2020. *Iktisar Hasil Pemeriksaan Semester II Tahun 2019*. Jakarta: BPK RI
- _____. 2020. *Lampiran Softcopy Iktisar Hasil Pemeriksaan Semester II Tahun 2019*. Jakarta: BPK RI
- _____. 2020. *Laporan Hasil Pemeriksaan Kinerja Atas Efektivitas Perumusan Kebijakan, Pembinaan, Evaluasi Dan Monitoring Pengelolaan Belanja Daerah Untuk Meningkatkan Pembangunan Manusia Pada Kemendagri dan Instansi Terkait Lainnya Tahun 2016 s.d. Semester I 2019*. Jakarta: BPK RI
- Brata, Aloysius Gunadi. 2002. Pembangunan Manusia dan Kinerja Ekonomi Regional di Indonesia. *Jurnal Ekonomi Pembangunan* Vol. 7 No. 2.
- Indonesia. 2004. *Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126. Jakarta: Kemenkumham RI.
- _____. 2015. *Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58. Jakarta: Kemenkumham RI.
- _____. 2017. *Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 73. Jakarta: Kemenkumham RI.

Kementerian Dalam Negeri. 2010. *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2010 tentang pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tabapan, Tatacara, Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Rencana Pembangunan Daerah*. Jakarta: Kemendagri

_____. 2011. *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah*. Jakarta: Kemendagri.

_____. 2012. *Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 188.52/1797/SJ Tahun 2012 tentang Peningkatan Transparansi Pengelolaan Anggaran Daerah*. Jakarta: Kemendagri.

_____. 2018. *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 10 Tahun 2018 tentang Reviu atas Dokumen Perencanaan Pembangunan dan Anggaran Daerah Tahunan*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 462. Jakarta: Kemenkumham RI.

_____. 2017. *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah*. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1312. Jakarta: Kemenkumham RI.

Kementerian Keuangan. 2015. *Nota Keuangan dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2016*. Jakarta: Kemenkeu.

_____. 2016. *Nota Keuangan dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2017*. Jakarta: Kemenkeu.

_____. 2017. *Nota Keuangan dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2018*. Jakarta: Kemenkeu.

_____. 2018. *Nota Keuangan dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2019*. Jakarta: Kemenkeu.

Kementerian PPN/Bappenas. 2015. *Lampiran Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019*. Jakarta: Bappenas.

_____. 2015. *Peraturan Menteri PPN/Bappenas Nomor 5 Tahun 2018 tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah*. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 408. Jakarta: Kemenkumham.