

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Peranan

Menurut Paul B. Herten (1988) dalam Thoha (1997: 79), peranan adalah tingkah laku yang diharapkan dari seseorang yang mengembang menjadi tugas tertentu. Peranan merupakan pola tingkah laku yang diharapkan dari seseorang yang memegang status. Dengan kata lain, peranan mencakup perilaku yang dilaksanakan oleh seseorang yang menempati suatu posisi dalam sistem sosial.

Menurut Thoha (1997: 80), peranan merupakan serangkaian perilaku yang diharapkan dilakukan oleh seseorang. Pengharapan semacam itu merupakan suatu norma yang dapat mengakibatkan terjadinya suatu peranan. Pada tingkat organisasi, berlaku bahwa semakin dapat dipahami konsep peranan, maka semakin dapat memahami tepatnya keselarasan atau integrasi antara tujuan dan misi organisasi.

Sementara itu menurut Soerjono Soekanto (2000: 220), peranan merupakan aspek yang dinamis dari kedudukan (status). Apabila seseorang melaksanakan hak-hak dan kewajiban sesuai dengan kedudukannya maka ia menjalankan suatu peranan. Peranan paling sedikit mencakup tiga hal, yaitu :

1. Peranan meliputi norma-norma yang dihubungkan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat. Peranan dalam arti ini merupakan rangkaian peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan masyarakat.
2. Peranan adalah suatu konsep perihal apa yang dapat dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi.
3. Peranan juga dapat diartikan sebagai perilaku individu yang penting bagi struktur sosial masyarakat.

Berdasarkan beberapa pengertian di atas maka dapat dinyatakan bahwa peranan adalah aspek dinamis yang berupa tindakan atau perilaku yang dilaksanakan oleh seseorang yang menempati atau memegang suatu posisi dan melaksanakan hak-hak dan kewajiban sesuai dengan kedudukannya. Dengan kata lain peranan merupakan sesuatu yang penting dan diharapkan dari seseorang yang memiliki tugas utama dalam kegiatan. Jika seseorang menjalankan peranan tersebut dengan baik maka dengan sendirinya akan berharap bahwa apa yang dijalankan sesuai dengan keinginan dari lingkungannya.

B. Badan Usaha Milik Daerah

1. Pengertian Badan Usaha Milik Daerah

Menurut Alhabsji (2001: 43-44), Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah merupakan organisasi yang dimiliki oleh pemerintah baik pusat maupun daerah dengan penyertaan modal sebesar 50% atau lebih. BUMN/BUMD berada di bawah top manajerial pemerintah, yang meliputi hak untuk menunjuk top manajemen dan menentukan kebijaksanaan pokok. BUMN/BUMD didirikan

untuk mencapai *public purpose* yang telah ditetapkan yang bersifat multi dimensi yang secara konsekuen ada dalam sistem *public accountability*. BUMN/BUMD berusaha dalam aktivitas yang mempunyai sifat bisnis, yang menyangkut ide investasi dan keuntungan dengan memasarkan produk yang dihasilkan berupa barang/jasa. BUMN/BUMD merupakan wujud nyata dari investasi negara dalam dunia usaha, tujuannya adalah untuk mendorong dan mengembangkan aktivitas perekonomian nasional/daerah.

Menurut BUMD merupakan organisasi yang mempunyai dua dimensi. Sebagai badan usaha ia harus menghasilkan keuntungan, tumbuh dan selalu menjaga kelangsungan usahanya. Sebagai alat kebijakan pemerintah ia mempunyai tujuan yang berorientasi kepentingan masyarakat. Dua kepentingan berbeda dan mungkin berlawanan itu harus dipadukan secara berimbang, walaupun sulit untuk dilaksanakan. Senada dengan pernyataan tersebut, Andriyanto (1998: 12) mengemukakan bahwa BUMN mempunyai dua dimensi yaitu dimensi publik dan dimensi badan usaha (*enterprise*). Dimensi publik sebuah badan usaha akan ditentukan oleh kepemilikan (*ownership*) dan oleh pengawasan dari pemerintah yaitu sejauh mana keputusan intern dapat dilakukan oleh pimpinan perusahaan.

Menurut Rayanto (2002: 21-26), BUMN memiliki dimensi publik yaitu:

- a. Tujuan yang berorientasi kepentingan masyarakat (*public purpose*).

Perbedaan konseptual antara BUMN dengan perusahaan swasta terletak pada definisi *public purpose* (Sicherl, 1981:79). Pada perusahaan swasta sasaran perusahaan ditentukan di dalam perusahaan oleh pimpinan/pemilik untuk mencapai hasil yang optimal sesuai dengan kepentingan mereka. Dampak

terhadap masyarakat berada di luar kepentingan mereka. Sasaran BUMN ditetapkan berdasarkan tujuan dasar negara yang ditetapkan sebagai *public purpose*. Ini berarti tujuan BUMN merupakan bagian dari tujuan pembangunan nasional.

b. Pemilikan oleh negara (*public ownership*)

Public ownership menyatakan adanya pemilikan perusahaan oleh pemerintah. Pemilikan saham dapat secara langsung/tidak langsung melalui pemilikan saham sebesar 50% dari modal saham atau lebih. Hal ini untuk menjamin pengawasan dari pemerintah atas perusahaan. Pemilikan di bawah 50 % dari modal saham hanya akan membawa pengaruh besar atas perusahaan apabila pemerintah melengkapi pemilikan tersebut dengan pengawasan ketat.

c. Pengawasan Public (*public control*).

Public control adalah pengawasan atas pelaksanaan top manajemen yang meliputi keputusan investasi, modal, penetapan harga, kebijakan upah, *corporate plan*, dan pengangkatan direksi. Implikasi lebih jauh dari public control adalah publik manajemen. Implikasi *public control* dan publik manajemen adalah *public accountability* yang merupakan fenomena kompleks yang meliputi evaluasi kinerja atas berbagai tujuan multi dimensi dan ketepatan dari tindakan manajerial. BUMN bertanggung jawab kepada berbagai pengawasan dan kepentingan.

2. Tujuan Badan Usaha Milik Daerah

Adapun tujuan BUMN menurut Rees dalam Sri Maemunah (1984: 14-19) adalah:

- a. Guna efisiensi ekonomi yang meliputi alokasi teknologi dan manajerial.
- b. Kemampuan memperoleh laba, yang merupakan sumber pendapatan negara berupa pajak penghasilan atas laba yang diperoleh BUMN dan bagian laba yang diterima pemerintah sebagai pemilik. Meningkatkan kemampuan laba adalah penting bagi BUMN karena menjadi sumber dana intern juga merupakan sumber pendapatan pemerintah.
- c. Distribusi pendapatan, merupakan alat pemerintah untuk mengadakan distribusi pendapatan melalui kebijaksanaan harga di bawah rata-rata atau dengan keputusan investasi yang mengabaikan economies of scale untuk meningkatkan pendapatan riil golongan tertentu.
- d. Tujuan bersifat makro, sebagai alat kebijaksanaan pemerintah mempunyai tujuan yang bersifat aggregate, antara lain untuk memperluas kesempatan kerja, memperbaiki neraca pembayaran, menekan inflasi dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi.

Selanjutnya menurut Sri Maemunah (2004: 7) tujuan BUMN adalah: untuk menunjang perkembangan ekonomi; mencapai pemerataan secara horizontal dan vertikal melalui perintisan usaha dan pembinaan pengusaha golongan ekonomi lemah dan koperasi; menjaga stabilitas dengan menyediakan persediaan barang yang cukup terutama menyangkut hajat hidup orang banyak; mencapai efisiensi teknik agar dapat menjual dengan harga yang terjangkau tanpa mengurangi mutu

dan kemampuan memupuk dana dari keuntungan: dan menunjang terselenggaranya rencana pembangunan.

Tujuan BUMN selalu terdiri dari tujuan sosial dan tujuan komersial. Sebaiknya tujuan sosial dibedakan dari tujuan komersial, untuk tujuan sosial pemerintah memberi subsidi sedang tujuan komersial dibayar oleh konsumen. Turut campur tangan pemerintah dalam perekonomian dalam bentuk BUMN/BUMD, secara ekonomis merupakan tindakan untuk mengatasi kegagalan mekanisme pasar dalam distribusi sumber daya secara optimal, yang berarti pula mengatasi adanya kegagalan mekanisme pasar dalam mencapai nilai ekonomis yang optimal atas sumber daya.

BUMD dalam hal ini, tidaklah jauh berbeda dengan tujuan BUMN, yang bertujuan menunjang perkembangan ekonomi, mencapai pemerataan secara horizontal dan vertikal bagi masyarakat, menyediakan persediaan barang yang cukup bagi hajat hidup orang banyak, mampu untuk memupuk keuntungan dan menunjang terselenggaranya rencana pembangunan. Hanya perbedaannya terletak pada kepemilikan yaitu dalam konteks negara dan daerah. Salah satu BUMD yang mengemban amanat dan peran strategis di daerah adalah PDAM. Yang berfungsi melayani kebutuhan hajat hidup orang banyak dan sekaligus menggali dana masyarakat melalui perolehan keuntungan dari usahanya untuk digunakan kembali dalam membangun sarana dan prasarana yang diperlukan masyarakat.

Menurut Kaho (2002: 167), badan usaha milik daerah adalah satu kesatuan produksi yang bersifat memberi jasa, menyelenggarakan kemanfaatan umum dan memupuk pendapatan. Tujuan perusahaan daerah adalah untuk turut serta dalam

pelaksanaan pembangunan daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional umumnya, untuk memenuhi kebutuhan rakyat dengan mengutamakan industrialisasi dan ketentraman serta ketenangan kerja dalam perusahaan, menuju masyarakat adil dan makmur.

3. Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM)

Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) adalah badan usaha milik pemerintah daerah, yang melaksanakan fungsi pelayanan menghasilkan kebutuhan air minum/air bersih bagi masyarakat, diharapkan dapat memberikan pelayanan akan air bersih yang merata kepada seluruh lapisan masyarakat, membantu perkembangan bagi dunia usaha dan menetapkan struktur tarif yang disesuaikan dengan tingkat kemampuan masyarakat. Dalam hal ini keberadaan PDAM sebagai BUMD dapat membantu memenuhi kebutuhan masyarakat, menunjang bagi perkembangan kelangsungan dunia usaha dan perkembangan ekonomi di daerah, percepatan pembangunan di daerah, karena air bersih yang dihasilkan PDAM merupakan barang yang essensial yang menyangkut hajat hidup orang banyak.

Di sisi lain dengan menjual air bersih ini PDAM diharapkan juga memiliki efisiensi sehingga memiliki kemampuan dalam memupuk dana dan menghasilkan keuntungan, yang juga merupakan kontribusi bagi PAD. Dana dari PAD ini yang kemudian diharapkan mampu menunjang terselenggaranya rencana pembangunan di daerah, dan hasil pembangunan itu pada akhirnya dapat dinikmati kembali oleh masyarakat. Maka sejalan dengan itu agar PDAM berjalan dengan tujuan dan fungsinya, memerlukan pengelolaan yang baik dan benar dengan memperhatikan

segala kekuatan, kelemahan, peluang dan ancaman yang dimilikinya, dalam upayanya makin mensejahterakan masyarakat di era otonomi ini.

Perusahaan Daerah Air Minum merupakan salah satu Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang bergerak di bidang penyediaan air bersih untuk kebutuhan masyarakat. Keberadaan Perusahaan Daerah Air Minum sebagai unsur pelayanan publik, harus mengutamakan aspek sosial. Hal ini tercermin di dalam penetapan harga produk lebih mempertimbangkan kemampuan masyarakat, namun di balik fungsinya sebagai unsur pelayanan publik juga tidak terlepas dari dimensi ekonomi, yaitu mencari keuntungan, karena menjadi salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah.

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 690-069 tahun 1992, tentang Pola Petunjuk Teknis ditegaskan bahwa Perusahaan Daerah Air Minum mempunyai fungsi pokok pelayanan umum kepada masyarakat, sehingga di dalam menjalankan fungsinya tersebut Perusahaan Daerah Air Minum harus mampu membiayai dirinya sendiri dan harus berusaha mengembangkan tingkat pelayanan dan diharapkan mampu memberikan sumbangan kepada Pemerintah Daerah dalam fungsinya sebagai sumber Pendapatan Asli Daerah. Oleh karena itu perlu penyelenggaraan dan pembinaan PDAM yang didasarkan pada asas ekonomi yang sehat, sehingga mampu berkompetisi dengan perusahaan lain dalam meraih peluang bisnis yang lebih menguntungkan.

Menurut Devas dalam Sri Maemunah (2004: 18), Pemerintah Daerah mendirikan perusahaan daerah atas dasar pertimbangan: menjalankan ideologi yang dianutnya bahwa sarana produksi milik masyarakat; melindungi konsumen dalam hal ada

monopoli alami; dalam rangka mengambil alih perusahaan asing; menciptakan lapangan kerja atau mendorong pembangunan ekonomi daerah; dianggap cara yang efisien untuk menyediakan layanan masyarakat, dan/atau menebus biaya, serta menghasilkan penerimaan untuk Pemerintah Daerah.

PDAM Way Rilau Kota Bandar Lampung mempunyai fungsi pokok sebagai penyedia air minum bagi masyarakat dan sebagai salah satu sumber pendapatan asli daerah. PDAM Way Rilau Kota Bandar Lampung bertujuan memenuhi kebutuhan air bersih bagi masyarakat sesuai dengan standar mutu dan kesehatan. Untuk memenuhi kebutuhan masyarakat tersebut PDAM Way Rilau Kota Bandar Lampung berusaha meningkatkan kapasitas produksi dengan melakukan investasi berupa pengadaan sarana dan prasarana air bersih yang dapat memproduksi air sehingga secara bertahap kebutuhan masyarakat baik dari segi kuantitas maupun kualitas dapat terpenuhi

Untuk mencapai fungsi dan tujuan tersebut program kerja Perusahaan Air Minum Daerah Way Rilau secara umum terbagi menjadi dua bagian, yaitu program kerja internal dan eksternal. Program kerja internal dilakukan dengan memaksimalkan sumber daya manusia yang unggul untuk mempertahankan eksistensinya sebagai BUMD yang menghasilkan sarana publik yang melayani hajat hidup orang banyak. Strategi meningkatkan kualitas sumber daya manusia guna mengoptimalkan manajemen operasi dan meningkatkan kualitas pelayanan. Program kerja internal ini dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut:

- a. Melakukan analisa terhadap data kemampuan karyawan untuk selanjutnya ditetapkan deskripsi jabatan dan spesifikasi jabatan, sehingga konsep *the right*

man on the right job dapat direalisasikan. Berdasarkan data tersebut kemudian dapat dilakukan promosi, mutasi dan pengembangan potensi karyawan.

- b. Pengembangan kompetensi karyawan melalui pelatihan internal maupun eksternal, dengan bentuk pelatihan yang lebih adaptif terhadap perubahan dan bidang operasi, dan sesuai dengan spesifikasi jabatan dan deskripsi jabatan. Pengembangan lain dapat dilakukan melalui jenjang pendidikan baik S1, S2 atau bahkan S3. Dengan adanya pengembangan melalui jenjang pendidikan dan pelatihan yang adaptif dengan lingkungan dan bidang operasi, akan dapat meningkatkan kepuasan dalam diri karyawan yang tentunya akan sangat berpengaruh pada pekerjaannya. Yang tentunya akan sangat berdampak terhadap manajemen operasional PDAM dan kualitas pelayanannya terhadap pelanggan.
- c. Pengembangan karyawan melalui pendidikan dan pelatihan juga harus diikuti dengan kondisi lingkungan kerja yang baik, agar dapat menghasilkan prestasi kerja yang maksimal dan pelayanan yang berkualitas, baik secara individual maupun secara keseluruhan organisasi.
- d. Meningkatkan motivasi dan disiplin kerja karyawan dalam melaksanakan tugas-tugasnya melalui penerapan sistem penggajian yang baik, sistem penghargaan dan sanksi yang adil. Salah satu tujuan yang cukup mendasar bagi karyawan dalam bekerja adalah keinginan untuk memperoleh kompensasi berupa gaji dan fasilitas lain yang sesuai atas pekerjaan yang dilakukan. Begitu juga halnya dengan pemberian sanksi yang adil atas kesalahan yang dilakukan harus diberlakukan guna menciptakan suasana kerja yang baik dan

meredam konflik antar karyawan sehingga pada akhirnya berdampak terhadap meningkatnya produktifitas kerja.

(Sumber: PDAM Way Rilau Kota Bandar Lampung Tahun 2011)

Sementara itu program kerja eksternal dilakukan dengan mengembangkan pemasaran dan cakupan pelanggan untuk memperluas pelayanan air bersih kepada masyarakat. Dengan makin luasnya masyarakat yang dapat menikmati fasilitas air bersih dari PDAM Way Rilau, diharapkan dapat makin meningkatkan kesejahteraan masyarakat Kota Bandar Lampung, karena salah satu indikator sejahteranya masyarakat perkotaan adalah makin mudahnya mereka mendapatkan dan mengakses fasilitas-fasilitas perkotaan/pelayanan publik yang menunjang kehidupan. Program kerja eksternal ini dilakukan dengan kegiatan:

- a. Meningkatkan cakupan pelayanan dengan tolok ukur perbandingan antara jumlah penduduk terlayani dengan jumlah penduduk, angka rasio yang harus dicapai untuk mendapatkan nilai lima adalah 60% ke atas.
- b. Meningkatkan kualitas air distribusi dengan teknologi pengolahan sehingga belum mampu mengolah air untuk menjadi air minum
- c. Meningkatkan kontinuitas air, aliran air yang harus sampai kepada semua pelanggan untuk memperoleh nilai dua adalah selama 24 jam.
- d. Meningkatkan produktivitas, dengan meningkatkan kapasitas sarana dan prasarana air minum sehingga kapasitas produksi disesuaikan.
- e. Meminimalisasi tingkat kehilangan air dengan meningkatkan pengawasan dan penerapan sanksi sehingga kebocoran tidak diketahui secara cepat.
- f. Peneraan meter air, dengan menyediakan anggaran peneraan sehingga meter air pelanggan menjadi normal

- g. Mempercepat proses penyambungan pelanggan baru, dengan mempersingkat birokrasi yang harus ditempuh baik dalam proses pengajuan permohonan maupun pengeluaran persediaan.
- h. Meningkatkan kemampuan penanganan pengaduan, sehingga semua pengaduan dapat diselesaikan seluruhnya serta meningkatkan kemudahan pelayanan kepada pelanggan.

(Sumber: PDAM Way Rilau Kota Bandar Lampung Tahun 2011)

Upaya mempertahankan pelanggan dilakukan oleh PDAM Way Rilau Bandar Lampung dengan strategi sebagai berikut:

- a. Meningkatkan kualitas PDAM dalam menanggapi dan menyelesaikan pengaduan pelanggan, agar setiap pengaduan dapat dilayani dengan cepat dan tepat. Antara lain perlu dibentuk unit pelayanan gangguan yang bertugas secara khusus menangani, melayani dan menyelesaikan pengaduan pelanggan.
- b. Senantiasa melakukan penyempurnaan dalam meningkatkan kualitas, kuantitas dan kontinuitas air bersih kepada pelanggan, serta mempertahankan struktur tarif yang adil, dengan tetap memperhatikan perkembangan perekonomian masyarakat.
- c. Melakukan review atas ketentuan/peraturan mengenai sanksi terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh masyarakat/pelanggan maupun karyawan. Dengan adanya ketentuan tersebut, PDAM Way Rilau memiliki alat untuk mencegah terjadinya kebocoran administratif dari penjualan air, baik yang dilakukan pelanggan maupun yang dilakukan karyawan PDAM. Kondisi ini perlu diwujudkan untuk membangun kesan positif masyarakat kepada PDAM.

(Sumber: PDAM Way Rilau Kota Bandar Lampung Tahun 2011)

C. Pendapatan Asli Daerah

1. Pengertian dan Sumber Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Selanjutnya sumber-sumber PAD sebagaimana telah dikemukakan pada bab terdahulu, terdiri dari beberapa unsur yaitu pajak daerah, retribusi daerah, perusahaan daerah, dan lain-lain pendapatan yang sah.

a. Pajak Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, pajak daerah adalah kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Pasal 1 Ayat 10)

b. Retribusi Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Daerah dan Retribusi Daerah, retribusi daerah adalah pungutan Daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau Badan (Pasal 1 Ayat 64).

c. Perusahaan Daerah

Perusahaan daerah adalah badan usaha milik daerah yang didirikan oleh Pemerintah Daerah dengan tujuan untuk menambah pendapatan daerah dan mampu memberikan rangsangan berkembangnya perekonomian daerah tersebut. Hasil perusahaan daerah (BUMD) sebagai salah satu sumber PAD meskipun memiliki potensi yang cukup besar tetapi dengan pengelolaan perusahaan yang tidak/kurang profesional dan terlebih lagi dengan adanya intervensi dari Pemerintah Daerah sendiri, maka kontribusi PAD dari sumber ini masih kurang memadai.

e. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah

Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah diperoleh antara lain dari hasil penjualan asset daerah dan jasa giro, penerimaan dari pihak ketiga yang bukan perusahaan daerah, deviden BPD, ganti biaya dokumen lelang, dan lain-lain.

2. Arti Penting Pendapatan Asli Daerah

Salah satu kriteria penting untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah untuk mengukur dan mengurus rumah tangganya adalah kemampuan “*self supporting*” dalam bidang keuangan. Dengan kata lain faktor keuangan merupakan faktor esensial dalam mengukur tingkat kemampuan daerah dalam melaksanakan otonominya. Secara realistis, praktek penyelenggaraan pemerintah daerah selama ini menunjukkan tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat. Hal ini terlihat dari program kerja yang ada dalam keuangan daerah cenderung merupakan arahan dari pemerintah pusat sehingga besarnya alokasi dana rutin dan pembangunan daerah belum didasarkan pada

standard analisa belanja tetapi dengan menggunakan pendekatan tawar menawar inkremental atau *incremental bargaining approach* (Halim, 2001)

Dalam perspektif desentralisasi, pemerintah daerah sebaiknya memainkan peran dalam penyusunan anggaran sebagai berikut:

- a. Menetapkan prioritas anggaran berdasarkan kebutuhan penduduknya, bukan berdasarkan perintah penyeragaman dari pemerintah nasional;
- b. Mengatur keuangan daerah termasuk pengaturan tingkat dan level pajak dan pengeluaran yang memenuhi standard kebutuhan publik di wilayahnya;
- c. Menyediakan pelayanan dan servis pajak sebagaimana yang diinginkan oleh publik dan kepentingan daerah masing-masing;
- d. Mempertimbangkan dengan seksama keuntungan sosial dari setiap program dan rencana pembangunan, bukan hanya kepentingan konstituen tertentu;
- e. Menggunakan daya dan kekuatan secara independen dalam mewujudkan dan menstimulasikan konsep pembangunan ekonomi;
- f. Memfokuskan agenda dan penetapan program ekonomi dalam anggaran yang mendukung kestabilan pertumbuhan dan penyediaan lapangan kerja di daerah;
- g. Menentukan batas kenormalan pengeluaran sesuai dengan kebutuhan daerah;
- h. Mencari dan menciptakan sumber-sumber pendapatan daerah sehingga mengurangi ketergantungan pada subsidi nasional (Baswir, 2002)

Perspektif perubahan yang diinginkan dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah sebagai upaya pemberdayaan pemerintah daerah adalah:

- a. Pengelolaan keuangan daerah harus bertumpu pada kepentingan publik (*public oriented*). Hal ini tidak saja terlihat pada besarnya porsi pengalokasian

anggaran untuk kepentingan publik, tetapi juga terlihat pada besarnya partisipasi masyarakat dan DPRD dalam tahap perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan keuangan daerah;

- b. Kejelasan tentang misi pengelolaan keuangan daerah pada umumnya dan anggaran daerah pada khususnya;
- c. Desentralisasi pengelolaan keuangan dan kejelasan peran para partisipan yang terkait dalam pengelolaan anggaran seperti DPRD, kepala daerah, sekretaris daerah dan perangkat daerah lainnya;
- d. Kerangka hukum dan administrasi atas pembiayaan, investasi dan pengelolaan keuangan daerah berdasarkan kaidah mekanisme pasar, *value for money*, transparansi dan akuntabilitas;
- e. Kejelasan tentang kedudukan keuangan DPRD, kepala daerah dan pegawai negeri sipil daerah baik rasio maupun dasar pertimbangannya;
- f. Ketentuan tentang bentuk dan struktur anggaran, anggaran kinerja dan anggaran multi tahunan;
- g. Prinsip pengadaan dan pengelolaan barang daerah yang lebih profesional;
- h. Prinsip akuntansi pemerintah daerah, laporan keuangan, peran DPRD, peran akuntan publik dalam pengawasan, pemberian opini dan rating kinerja anggaran, dan transparansi informasi anggaran kepada publik;
- i. Aspek pembinaan dan pengawasan yang meliputi batasan pembinaan, peran asosiasi, dan peran anggota masyarakat guna pengembangan profesionalisme aparat pemerintah daerah;
- j. Pengembangan sistem informasi keuangan daerah untuk menyediakan informasi anggaran yang akurat dan pengembangan komitmen pemerintah

daerah terhadap penyebarluasan informasi sehingga memudahkan pelaporan, pengendalian dan mempermudah mendapatkan informasi (Mardiasmo, 2003)

3. Fungsi Anggaran Daerah

Fungsi anggaran daerah dalam proses pembangunan di daerah adalah :

- a. Instrumen politik. Anggaran daerah adalah salah satu instrument formal yang menghubungkan eksekutif daerah dengan tuntutan dan kebutuhan publik yang diwakili oleh legislatif daerah.
- b. Instrumen kebijakan fiskal (*fiscal tool*). Dengan mengubah prioritas dan besar alokasi dana, anggaran daerah dapat digunakan untuk mendorong, memberi fasilitas dan mengkoordinasi kegiatan ekonomi masyarakat guna mempercepat pertumbuhan ekonomi daerah.
- c. Instrumen perencanaan (*planning tool*). Di dalam anggaran daerah disebutkan tujuan yang ingin dicapai, biaya dan hasil yang diharapkan dari setiap kegiatan dimasing-masing unit kerja.
- d. Instrumen pengendalian (*control tool*). Anggaran daerah berisi rencana penerimaan dan pengeluaran secara rinci setiap unit kerja. Hal ini dilakukan agar unit kerja tidak mengalokasikan anggaran pada bidang yang lain.

Secara umum anggaran pemerintah harus mencerminkan empat fungsi yaitu :

- a. Anggaran digunakan untuk menentukan prioritas kebijakan pembangunan melalui pemberian alokasi dana pada prioritas tersebut
- b. Anggaran mencerminkan rencana detail dari pendapatan dan pengeluaran di mana satuan kerja dapat melaksanakannya secara baik

- c. Anggaran digunakan untuk stabilisasi sosio-ekonomi dan merangsang pertumbuhan ekonomi
- d. Anggaran menetapkan tujuan, biaya dan kinerja hasil yang diharapkan dari setiap pengeluaran pemerintah

Fungsi anggaran secara umum paling tidak mencerminkan lima hal yaitu:

- a. Anggaran daerah mencerminkan rencana secara detail mengenai pendapatan dan pengeluaran daerah
- b. Anggaran daerah menetapkan tujuan, biaya dan kinerja hasil yang diharapkan
- c. Anggaran daerah digunakan untuk menentukan prioritas kebijakan pembangunan. Dengan adanya skala prioritas anggaran dapat mengubah besarnya alokasi dana yang digunakan untuk melakukan kebutuhan yang mendesak
- d. Anggaran daerah sebagai stabilitas ekonomi dan merangsang pertumbuhan ekonomi
- e. Anggaran daerah sebagai alat komunikasi kepada publik. Hal ini mencerminkan adanya transparansi dan akuntabilitas kepada public

Anggaran sangat penting sebagai alat pengendalian manajemen yang harus mampu menjamin bahwa pemerintah mempunyai cukup uang untuk melakukan kewajibannya pada masyarakat. Dia menyediakan informasi dan memungkinkan legislatif meyakini bahwa rencana kerja pemerintah dilaksanakan secara efisien, terhindar dari pemborosan dan kemungkinan adanya penyelewengan.

4. Norma dan Prinsip Anggaran Daerah

Penyusunan Anggaran Daerah hendaknya mengacu pada norma dan prinsip anggaran berikut ini.

a. **Transparansi dan Akuntabilitas Anggaran**

Transparansi tentang anggaran daerah merupakan salah satu persyaratan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, bersih dan bertanggung jawab. Setiap dana yang diperoleh, penggunaannya harus dapat dipertanggung jawabkan.

b. **Disiplin Anggaran**

APBD disusun dengan berorientasi pada kebutuhan masyarakat tanpa harus meninggalkan keseimbangan antara pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat. Oleh karena itu, anggaran yang disusun harus dilakukan berlandaskan azas efisiensi, tepat guna, tepat waktu dan dapat dipertanggung jawabkan.

c. **Keadilan Anggaran**

Pembiayaan pemerintah daerah dilakukan melalui mekanisme pajak dan retribusi yang dipikul oleh segenap lapisan masyarakat. Untuk itu, pemerintah wajib mengalokasikan penggunaannya secara adil agar dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi dalam pemberian pelayanan.

d. **Efisiensi dan Efektivitas Anggaran**

Dana yang tersedia harus dimanfaatkan dengan sebaik mungkin untuk dapat menghasilkan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan yang maksimal guna kepentingan masyarakat. Oleh karena itu untuk dapat mengendalikan tingkat efisiensi dan efektivitas anggaran, maka dalam perencanaan perlu ditetapkan secara jelas tujuan, sasaran, hasil dan manfaat yang akan diperoleh masyarakat

dari suatu kegiatan atau proyek yang diprogramkan.

e. Format Anggaran

Pada dasarnya anggaran disusun berdasarkan format anggaran surplus atau defisit (*surplus deficit budget format*). Selisih antara pendapatan dan belanja mengakibatkan terjadi surplus atau defisit anggaran. Apabila terjadi surplus, daerah dapat membentuk dana cadangan, sedangkan bila terjadi defisit dapat ditutupi antara lain melalui sumber pembiayaan pinjaman dan atau penerbitan obligasi daerah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.