



**ANALISIS KESESUAIAN ANTARA RENCANA PEMBANGUNAN
JANGKA MENENGAH DAERAH 2010-2015 DENGAN ALOKASI
DANA, PROGRAM, DAN CAPAAN PROGRAM
SATUANKERJA PERANGKAT DAERAH
(Studi pada Kabupaten Jember)**

SKRIPSI

Oleh:

Tri Kurnia Maulida

NIM. 110810301061

**JURUSAN AKUNTANSI
FAKULTAS EKONOMI
UNIVERSITAS JEMBER**

2015



**ANALISIS KESESUAIAN ANTARA RENCANA PEMBANGUNAN
JANGKA MENENGAH DAERAH 2010-2015 DENGAN ALOKASI
DANA, PROGRAM, DAN CAPAAN PROGRAM
SATUANKERJA PERANGKAT DAERAH
(Studi pada Kabupaten Jember)**

SKRIPSI

diajukan guna melengkapi tugas akhir dan memenuhi salah satu syarat
untuk menyelesaikan Program Studi Akuntansi (S1)
dan mencapai gelar Sarjana Ekonomi

Oleh:

**TRI KURNIA MAULIDA
NIM 110810301061**

**JURUSAN S1 AKUNTANSI
FAKULTAS EKONOMI
UNIVERSITAS JEMBER
2015**

PERSEMBAHAN

Alhamdulillah puji syukur kehadirat Allah SWT, dengan segala kerendahan hati, kupersembahkan skripsiku ini sebagai bentuk tanggungjawab, bakti, dan ungkapan terima kasihku kepada:

1. Orangtuaku tercinta, Subandi dan Iki Dinar Warsiki, juga kedua kakakku Wisnu Jatmiko dan Seno Bayu Aji, yang telah memberikan ketulusan, doa, dukungan, nasihat, dan kasih sayangnya yang senantiasa mengiringi setiap langkah usahaku hingga kini;
2. Keluarga besarku yang selama ini telah membantu, mendoakan, dan memberikan dukungan semangat kepadaku;
3. Guru-guru dari TK hingga SMA dan para Dosen yang telah memberikan ilmunya dan membantu, membimbing, serta memberi dukungan semangat selama ini;
4. Almamater tercinta Jurusan Akuntansi Fakultas Ekonomi Univesitas Jember yang saya banggakan.
5. Keluarga besar Purna Caraka Muda Indonesia (PCMI) Jatim yang sangat menginspirasi;
6. Teman-teman alumni *Indonesia Entrepreneur Camp 2013*, *ASEANpreneurs Youth Leaders Exchange 2014*, *Future Leader Summit*, *ASEAN Future Leaders Summit 2014*, dan *ASEAN Students Visit India 2015* yang selalu memberikan semangat dan masukan kepadaku;

MOTTO

"Jer Basuki Mawa Bea"

-Pepatah Jawa-

"Semoga mimpi kita terus melangit, tapi hati kita tetap membumi"

-ASVI 2015-

"Develop your talent across teams, across cultures, accross world"

-Dr Anies Janee Ali-

"Take every chance, Drop every fear-

-NN-

PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Tri Kurnia Maulida

NIM : 110810301061

menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang berjudul “Analisis Kesesuaian antara Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah 2010-2015 dengan Alokasi Dana, Program, dan Capaian Program Satuan Kerja Perangkat Daerah (Studi pada Kabupaten Jember)” adalah benar-benar hasil karya sendiri, kecuali kutipan yang sudah saya sebutkan sumbernya, belum pernah diajukan pada institusi manapun, dan bukan karya jiplakan. Saya bertanggungjawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya, tanpa ada tekanan dan paksaan dari pihak manapun serta bersedia mendapat sanksi akademik jika ternyata di kemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember, 16 November 2015

Yang menyatakan,

Tri Kurnia Mulida
NIM 110810301061

SKRIPSI

**ANALISIS KESESUAIAN ANTARA RENCANA PEMBANGUNAN
JANGKA MENENGAH DAERAH 2010-2015 DENGAN ALOKASI
DANA, PROGRAM, DAN CAPAAN PROGRAM
SATUANKERJA PERANGKAT DAERAH
(Studi pada Kabupaten Jember)**

Oleh

Tri Kurnia Maulida
NIM 110810301061

Pembimbing

Dosen Pembimbing Utama : Drs. Djoko Supatmoko, M.M, Ak
Dosen Pembimbing Anggota : Taufik Kurrohman SE, M.Si, Ak.

TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI

Judul Skripsi : Analisis Kesesuaian antara Rencana Pembangunan
Jangka Menengah Daerah 2010-2015 dengan Alokasi
Dana, Program, dan Capaian Program Satuan Kerja
Perangkat Daerah (Studi pada Kabupaten Jember)

Nama Mahasiswa : Tri Kurnia Maulida
NIM : 110810301061
Jurusan : S-1 Akuntansi
Tanggal Persetujuan : 4 Maret 2015

Yang Menyetujui,

Pembimbing I,

Pembimbing II,

Drs. Djoko Supatmoko, M.M, Ak
NIP. 195502271984031001

Taufik Kurrohman S.E, M.SA., Ak
NIP 198207232005011002

Mengetahui,
Ketua Program Studi S1 Akuntansi,

Dr. Muhammad Miqdad, S.E, MM, Ak.
NIP 197107271995121001

HALAMAN PENGESAHAN

**ANALISIS KESESUAIAN ANTARA RENCANA PEMBANGUNAN
JANGKA MENENGAH DAERAH 2010-2015 DENGAN ALOKASI
DANA, PROGRAM, DAN CAPAAN PROGRAM
SATUANKERJA PERANGKAT DAERAH
(Studi pada Kabupaten Jember)**

Yang dipersiapkan dan disusun oleh:

Nama : Tri Kurnia Maulida
NIM : 110810301061
Jurusan : Akuntansi

Telah dipertahankan di depan panitia penguji pada tanggal:

23 November 2015

Dan dinyatakan telah memenuhi syarat untuk diterima sebagai kelengkapan guna memperoleh Gelar Sarjana Ekonomi pada Fakultas Ekonomi Universitas Jember.

Susunan Panitia Penguji

Ketua : Dr. Ahmad Roziq, SE, MM, Ak (.....)
NIP. 197004281997021001

Sekretaris : Dr. Agung Budi S., SE,M.Si,Ak (.....)
NIP. 197809272001121002

Anggota : Dr. Yosefa Sayekti, M.Com, Ak (.....)
NIP. 196408091990032001

Mengetahui / Menyetujui
Universitas Jember
Fakultas Ekonomi
Dekan,

Dr. Moehammad Fathorrazi, M.Si
NIP. 19630614 199002 1 001

Tri Kurnia Maulida

Jurusan Akuntansi, Fakultas Ekonomi, Universitas Jember

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kesesuaian antara RPJMD 2010-2015 dengan alokasi dana, program, dan capaian program SKPD yang dalam penelitian ini diwakili oleh Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan, dan Bina Marga. Penelitian ini termasuk dalam jenis penelitian kualitatif evaluasi dengan menggunakan data primer dan sekunder yang dikumpulkan dengan menggunakan teknik wawancara, dan dokumentasi. Dalam penelitian ini penulis melakukan analisis data dengan cara mengumpulkan, mereduksi, dan menyajikan data hingga dapat ditarik sebuah kesimpulan. Keabsahan data diperiksa dengan menggunakan metode triangulasi. Hasil dari penelitian ini adalah analisis kesesuaian antara alokasi belanja program SKPD dengan pagu indikatif, kesesuaian program yang dibuat oleh masing-masing SKPD dengan Indikator Kinerja Utama yang ditetapkan dalam RPJMD, dan kesesuaian antara target capaian program SKPD dengan realita capaian sampai akhir 2014. Hasil analisis tersebut kemudian dibandingkan dengan hasil wawancara dengan Inspektorat Jember mengenai penilaian atas tiga SKPD tersebut. Hasil analisis sesuai dengan opini Inspektorat yaitu Dinas Pendidikan mendapat predikat A (Sangat Baik), Dinas Kesehatan mendapat predikat A yaitu sangat baik dengan catatan target kinerja belum seluruhnya sesuai dengan target yang ada di RPJMD, dan yang terakhir Bina Marga mendapat predikat B yaitu Baik dengan catatan bahwa sasaran dalam Renstra Bina Marga belum mencakup keseluruhan tujuan dari RPJMD sehingga belum sepenuhnya selaras dengan dokumen RPJMD, selain itu Bina Marga juga belum menetapkan target jangka menengahnya yaitu target jangka waktu 5 tahunan.

Kata kunci: RPJMD, Rencana Strategis, Satuan Kerja Perangkat Daerah

Tri Kurnia Maulida

Departement of Accounting, Faculty of Economics, University of Jember

ABSTRACT

This research aims to determine the suitability between RPJMD 2010-2015 with the allocation of funds, programs, and program achievements in Department of Education, Department of Health, and Bina Marga. This research included in this type of qualitative descriptive research using primary and secondary data collected by using observation, interviews, and documentation. In this study the authors analyze the data by collecting, reducing, and presenting the data to find a conclusion. Validity of the data is checked by using a triangulation method. The results of this research is the analysis of the correspondence between expenditure allocation on education program with the indicative ceilings, suitability program created by each SKPD with Key Performance Indicators set out in RPJMD, and the correspondence between the target achievement on education program with realization achievement until the end of 2014. The results of the analysis is then compared with the results of interviews with the Inspectorate of Jember on an assessment of the three SKPD. Results of the analysis in accordance with the opinion of the Inspectorate that the Department of Education received the title A (Very Good), Department of Health received the title A is excellent with a record performance targets have not been entirely in accordance with the existing targets in RPJMD, and the last, Bina Marga got a B (Good) predicate with notes that the objectives in the Strategic Plan of Bina Marga not cover the whole purpose of RPJMD so it is not yet fully aligned with RPJMD documents, Bina Marga also has not set a medium-term target is a target period of 5 years.

Keyword: RPJMD, The Strategic Plan, Local Government Work Unit

RINGKASAN

Analisis Kesesuaian Antara Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah 2010-2015 Dengan Alokasi Dana, Program, dan Capaian Program Satuan Kerja Perangkat Daerah (Studi pada Kabupaten Jember); Tri Kurnia Maulida; 110810301061; 2015: 59 halaman; Jurusan Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Jember.

Diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah sebagaimana telah diubah dengan dengan UU No.33 Tahun 2004 yang mulai diberlakukan pada bulan desember 2004 (RPJMN 2004-2009) mendukung kegiatan otonomi daerah yaitu dengan desentralisasi fiskal. UU No 33 Tahun 2004 menjelaskan bahwasannya desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Salah satu prinsip pelaksanaan desentralisasi fiskal adalah *money follow function* yang menjelaskan bahwa pemberian tugas dan kewenangan kepada pemerintah daerah (*expenditure assignment*) akan diiringi oleh pembagian kewenangan kepada daerah dalam hal penerimaan/pendanaan (*revenue assignment*). Pemerintah daerah selanjutnya melakukan pengelolaan atas dana perimbangan, Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan pembiayaan sebagai bentuk penerimaan daerah untuk digunakan dalam membiayai kegiatan-kegiatan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi melalui mekanisme Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) sebagai tangan-tangan pemerintah daerah untuk menyalurkan fasilitas kepada masyarakat juga diberikan wewenang mengelola penerimaannya. Anddaran yang diberikan digunakan untuk

membiyai program-program SKPD, dan sewajarnya, program yang dilakukan SKPD harus sesuai dengan RPJMD untuk bisa mencapai visi pemerintah daerah.

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk memperoleh gambaran tentang kesesuaian alokasi dana, program, dan capaian program dari SKPD di Kabupaten Jember dengan RPJMD untuk periode 2010-2015. Jenis penelitian ini adalah kualitatif evaluasi dengan menggunakan sumber data primer dan sekunder. Pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan teknik wawancara dan dokumentasi.

Hasil dari penelitian ini adalah analisis kesesuaian antara alokasi belanja program SKPD dengan pagu indikatif, kesesuaian program yang dibuat oleh masing-masing SKPD dengan Indikator Kinerja Utama yang ditetapkan dalam RPJMD, dan kesesuaian antara target capaian program SKPD dengan realita capaian sampai akhir 2014. Hasil analisis tersebut kemudian dibandingkan dengan hasil wawancara dengan Inspektorat Jember mengenai penilaian atas tiga SKPD tersebut. Hasil analisis sesuai dengan opini Inspektorat yaitu Dinas Pendidikan mendapat predikat A (Sangat Baik), Dinas Kesehatan mendapat predikat A yaitu sangat baik dengan catatan target kinerja belum seluruhnya sesuai dengan target yang ada di RPJMD, dan yang terakhir Bina Marga mendapat predikat B yaitu Baik dengan catatan bahwa sasaran dalam Renstra Bina Marga belum mencakup keseluruhan tujuan dari RPJMD sehingga belum sepenuhnya selaras dengan dokumen RPJMD, selain itu Bina Marga juga belum menetapkan target jangka menengahnya yaitu target jangka waktu 5 tahunan.

PRAKATA

Alhamdulillahirobbilalamin, segala syukur penulis panjatkan khadirat Allah SWT atas rahmat dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “Analisis Kesesuaian Antara RPJMD 2010-2015 dengan Satuan Kerja Peangkat Daerah (Studi Pada Kabupaten Jember)” sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Ekonomi Jurusan Akuntansi di Fakultas Ekonomi Universitas Jember.

Dalam penulisan skripsi ini tentu tidak lepas dari bantuan semua pihak, baik berupa dorongan, nasehat, kritik, maupun saran yang sangat membantu. Oleh karena itu pada kesempatan ini penulis ingin mengucapkan terimakasih kepada:

1. Bapak Dr. Moehammad Fathorrazi, M.Si, selaku Dekan Fakultas Ekonomi Universitas Jember.
2. Bapak Dr. Alwan Sri Kustono, M.Si, Ak., selaku Ketua Jurusan Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Jember dan Dr. Ahmad Roziq, SE, MM, Ak., selaku Sekretaris Jurusan Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Jember.
3. Bapak Dr. Muhammad Miqdad, S.E, MM, Ak. Selaku ketua Program Studi S1 Akuntansi Universitas Jember.
4. Bapak Drs. Djoko Supatmoko, M.M, Ak selaku Dosen Pembimbing I yang telah bersedia meluangkan waktu untuk memberikan bimbingan, saran, kritik dan arahan dengan penuh kesabaran dalam penyelesaian skripsi ini.
5. Bapak Taufik Kurrohman, S.E, M.Si, Ak., selaku Dosen Pembimbing II yang telah memberikan bimbingan dan arahnya dalam menyelesaikan skripsi ini.
6. Bapak Alfi Arif, S.E, M.Ak, Ak, selaku Dosen Wali yang telah membantu memberi pengarah dan bimbingan selama studi.
7. Seluruh Bapak dan Ibu dosen Jurusan Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Jember.
8. Seluruh Staf karyawan di lingkungan Fakultas Ekonomi Universitas Jember yang selalu sabar membantu mahasiswa akuntansi.

9. Pihak-pihak yang telah terlibat dalam penelitian skripsiku terutama Bapak Ading dari Badan Perencanaan dan Pembangunan Kabupaten Jember dan Ibu Siti dari Kantor Inspektorat Jember, terimakasih telah bersedia membantu menjadi narasumber dan memberikan bantuannya dalam menyelesaikan penyusunan skripsi ini.
10. Ayahku, Subandi dan Ibuku Iki Dinar Warsiki yang selalu memberikan doa dan dukungan yang tak pernah putus, terimakasih atas segalanya.
11. Kakakku Wisnu Jatmiko dan Seno Bayu Aji beserta kakak iparku Amanda Dita dan Euzthy Ghea Agni's. Serta seluruh keluargaku besar, terimakasih atas dukungannya selama ini.
12. Bagus Wiratantra, terimakasih untuk kasih sayang, motivasi, doa, dan semangat yang selalu kau berikan,
13. Sahabat-sahabatku, Fifi, Desmi, Yuke, Astri, Ami, Dwita, Dea terimakasih karena selalu setia menemani dan menyemangati, mendukung, mendoakan, membantu dan memberikan kebahagiaan, selalu membuat aku tersenyum dalam kondisi apapun.
14. Sahabat antar pulauku, Andam dari NTB dan Olon dari Riau, terimakasih atas semangat, tawa, dan kebersamaan yang penuh dramanya.
15. Teman-teman seperjuangan Jurusan Akuntansi 2011 yang telah setia menemani, berjuang dan berusaha bersama. Terimakasih atas kebersamaan kita selama ini. Semoga kita menjadi orang-orang yang sukses.
16. Teman-teman alumni *Indonesia Entrepreneur Camp 2013* dan *Future Leader Summit 2014*, terimakasih karena telah banyak menginspirasi.
17. Teman-teman alumni *ASEAN Future Leaders Summit 2014*, terimakasih untuk kebersamaan persahabatan kita selama ini.
18. Teman-teman delegasi Indonesia untuk *ASEAN-India Youth Exchange Program 2015*, terimakasih untuk semangatnya, semoga kita terus bisa bermimpi setinggi langit, dan hati kita tetap membumi.
19. Senior dan teman-teman seperjuangan di PCMI Jatim, Mbak Icha, Mas Kiki, Mas Angger, Mbak Putu, Mbak Dika, Mas Edwin, Mas Ergy, Mas

Alif, Roni, Nimas, Ema, terimakasih untuk pelajaran, kebersamaan, kekeluargaan, dan inspirasi yang telah banyak kalian berikan.

20. Semua pihak yang secara langsung atau tidak telah membantu proses penyelesaian penyusunan skripsi ini dengan tulus dan ikhlas yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari sempurna, untuk itu dengan senang hati dan tangan terbuka penulis menerima saran dan kritik yang berguna untuk menyempurnakan skripsi ini. Akhir kata, semoga skripsi ini dapat bermanfaat dan memberikan tambahan pengetahuan bagi yang membacanya.

Jember, November 2015

Penulis

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSEMBAHAN	ii
HALAMAN MOTTO	iii
HALAMAN PERNYATAAN.....	iv
HALAMAN PEMBIMBINGAN.....	v
HALAMAN PERSETUJUAN	vi
HALAMAN PENGESAHAN	vii
ABSTRAK	viii
ABSTRACT	ix
RINGKASAN	x
PRAKATA	xii
DAFTAR ISI.....	xiv
DAFTAR TABEL	xvii
DAFTAR GAMBAR.....	xviii
DAFTAR LAMPIRAN.....	xix
BAB I. PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah.....	4
1.3 Tujuan Penelitian	4
1.4 Manfaat Penelitian	5
BAB 2. TINJAUAN PUSTAKA.....	6
2.1 Akuntansi Pemerintah dan Proses Anggaran Pemerintah Daerah.....	6
2.2 Profil Kabupaten Jember	9
2.2.1. Visi, Misi, Sasaran, dan Arah Kebijakan Kabupaten Jember dalam RPJMD 2010-2015.....	9
2.2.2. Arah Kebijakan Kabupaten Jember	10
2.3 otonomi daerah	20

2.4 Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD)	22
2.5 Satuan Kerja Perangkat Daerah	25
2.6 Inspektorat.....	26
BAB 3. METODOLOGI PENELITIAN	28
3.1 Rancangan Penelitian	28
3.2 Fokus Penelitian	29
3.3 Lokasi Penelitian	29
3.4 Sumber Data	29
3.5 Metode Pengumpulan Data	30
3.6 Analisis Data	31
3.8 Keabsahan Data.....	33
3.9 Tahapan Penelitian	36
BAB 4. HASIL DAN PEMBAHASAN	35
4.1 RMPJD Kabupaten Jember Periode 2010-2015	35
4.2 Dinas Kesehatan	38
4.2.1 Analisis Kesesuaian RPJMD 2010-2015 dengan Renstra Dinas Kesehatan 2010-2015.....	38
4.2.2 Analisis Kesesuaian Renstra Dinas Kesehatan 2010-2015 dengan Alokasi Dana.....	41
4.2.3 Analisis Kesesuaian Renstra Dinas Kesehatan 2010-2015 dengan Capaian Kinerja	42
4.3 Dinas Pendidikan	44
4.3.1 Analisis Kesesuaian RPJMD 2010-2015 dengan Renstra Dinas Pendidikan 2010-2015	44
4.3.2 Analisis Kesesuaian Renstra Dinas Pendidikan 2010-2015 dengan Alokasi Dana.....	46
4.3.3 Analisis Kesesuaian Renstra Dinas Pendidikan 2010-2015 dengan Capaian Kinerja	47
4.4 Bina Marga	49

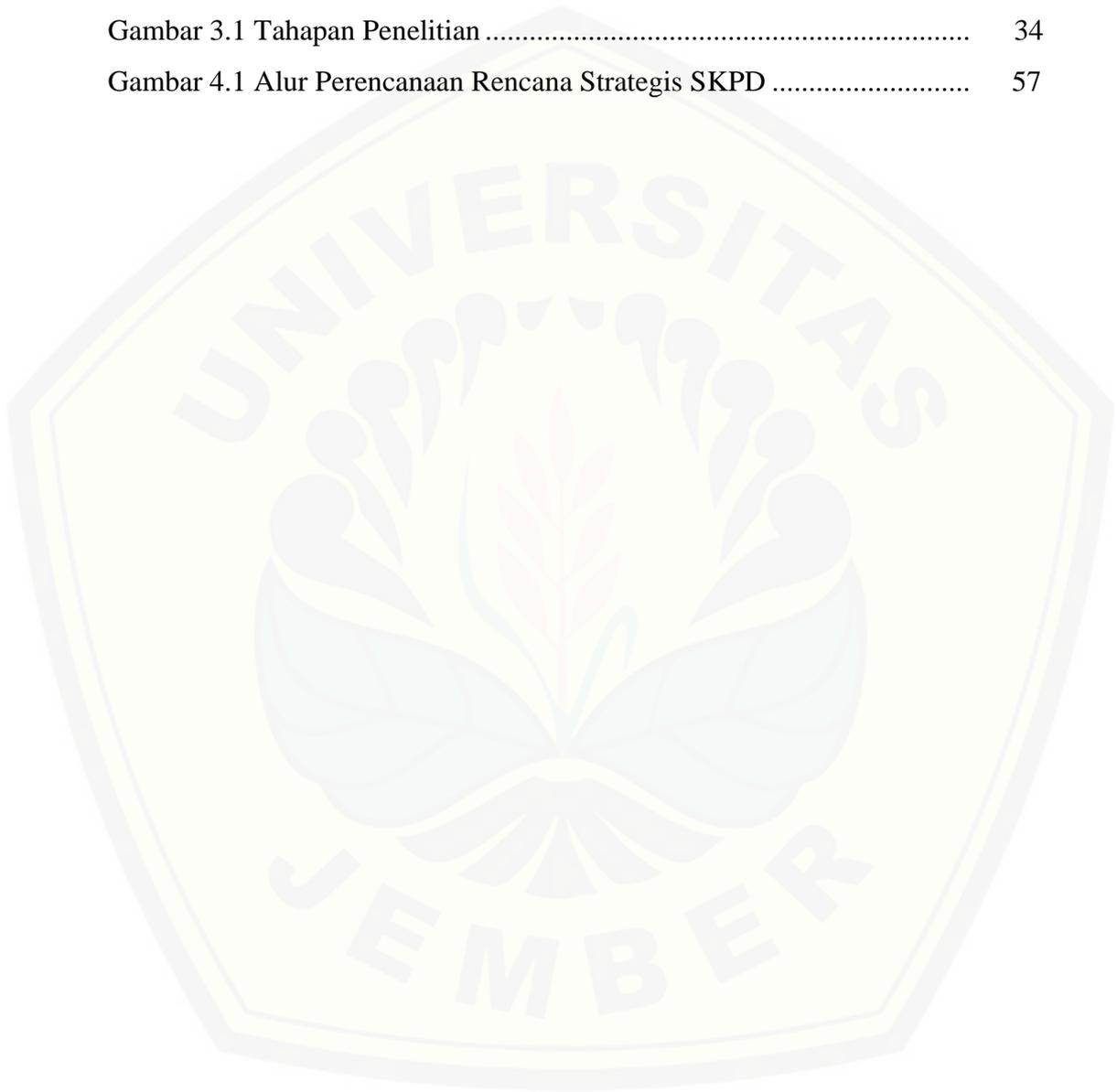
4.4.1 Analisis Kesesuaian RPJMD 2010-2015 dengan Renstra Dinas Kesehatan 2010-2015.....	50
4.4.2 Analisis Kesesuaian Renstra Dinas Kesehatan 2010-2015 dengan Alokasi Dana.....	51
4.4.3 Analisis Kesesuaian Renstra Dinas Kesehatan 2010-2015 dengan Capaian Kinerja	52
4.5. Penilaian Kinerja SKPD oleh Inspektorat Daerah Kabupaten Jember.....	53
4.5.1 Dinas Kesehatan.....	54
4.5.2 Dinas Pendidikan	54
4.5.3 Bina Marga	55
4.6 Pendapat Masing-Masing SKPD atas Penilaian Inspektorat	56
4.6.1 Dinas Kesehatan.....	55
4.6.2 Dinas Pendidikan.....	55
4.6.3 Bina Marga.....	56
4.7 Tahap Perancangan Renstra SKPD.....	56
BAB 5. KESIMPULAN, KETERBATASAN, DAN SARAN.....	58
5.1 Kesimpulan	58
5.2 Keterbatasan.....	60
5.3 Saran.....	60
DAFTAR PUSTAKA	61
LAMPIRAN.....	63

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 4.1 Perbandingan IKU dalam RPJMD 2010-2015 dengan program Kerja dalam Renstra Dinas Kesehatan	39
Tabel 4.2 Perbandingan IKU dalam RPJMD 2010-2015 dengan Program Kerja dalam Renstra Dinas Pendidikan.....	41
Tabel 4.3 Perbandingan Pagu Indikatif dalam Renstra dengan Realisasi Belanja APBD Dinas Pendidikan	41
Tabel 4.4 Perbandingan Target Capaian Program dalam Renstra dengan Realisasi Capaian Kinerja Dinas Pendidikan	44
Tabel 4.5 Perbandingan Pagu Indikatif dalam Renstra dengan Realisasi Belanja APBD Dinas Pendidikan	45
Tabel 4.6 Perbandingan Target Capaian Program dalam Renstra dengan Realisasi Capaian Kinerja Dinas Pendidikan	45
Tabel 4.7 Perbandingan IKU dalam RPJMD 2010-2015 dengan Program Kerja dalam Renstra Bina Marga	48
Tabel 4.8 Perbandingan Pagu Indikatif dalam Renstra dengan Realisasi Belanja APBD Bina Marga.....	49
Tabel 4.9 Perbandingan Target Capaian Program dalam Renstra dengan Realisasi Capaian Kinerja Bina Marga.....	49

DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar 2.1 Proses Perencanaan dan Penganggaran Tahunan.....	7
Gambar 3.1 Tahapan Penelitian	34
Gambar 4.1 Alur Perencanaan Rencana Strategis SKPD	57



DAFTAR LAMPIRAN

	Halaman
Lampiran A. Daftar wawancara dengan pihak badan perencanaan dan pembangunan daerah kabupaten jember	61
Lampiran B. Hasil wawancara dengan pihak badan perencanaan dan pembangunan daerah kabupaten jember	62
Lampiran C. Daftar wawancara dengan pihak inspektorat kabupaten jember	63
Lampiran D. Hasil wawancara dengan pihak inspektorat kabupaten jember	64

BAB 1. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah sebagaimana telah diubah dengan dengan UU No.33 Tahun 2004 yang mulai diberlakukan pada bulan desember 2004 (RPJMN 2004-2009) mendukung kegiatan otonomi daerah yaitu dengan desentralisasi fiskal. UU No 33 Tahun 2004 menjelaskan bahwasannya desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Prinsip pelaksanaan desentralisasi fiskal diuraikan oleh Bahl (1999:7) dalam 12 *implementation rules*. Salah satu prinsipnya adalah *money follow function* yang menjelaskan bahwa pemberian tugas dan kewenangan kepada pemerintah daerah (*expenditure assignment*) akan diiringi oleh pembagian kewenangan kepada daerah dalam hal penerimaan/pendanaan (*revenue assignment*). Pemerintah daerah selanjutnya melakukan pengelolaan atas dana perimbangan, Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan pembiayaan sebagai bentuk penerimaan daerah untuk digunakan dalam membiayai kegiatan-kegiatan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi melalui mekanisme Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Menurut UU No. 25 Tahun 1999, sumber pendanaan pelaksanaan kegiatan pemerintah daerah terdiri atas Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, dan Lain-lain Pendapatan yang sah. PAD merupakan bentuk *revenue assignment* dalam konsep desentralisasi fiskal, dimana daerah diberi kewenangan untuk memanfaatkan serta mengelola sumber-sumber keuangannya sendiri untuk membiayai pelaksanaan fungsi dan tanggungjawab yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat sebagai perwujudan desentralisasi. Menurut pasal 6 UU No 33 tahun 2004, PAD terdiri atas : a) pajak daerah, b) retribusi

daerah, c) hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan d) lain-lain PAD yang sah.

Dana Perimbangan merupakan pendanaan daerah yang bersumber dari APBN yang terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Dana Bagi Hasil bersumber dari pajak dan sumber daya alam yang dibagikan kepada daerah berdasarkan presentase tertentu. DAU bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi. Sekitar 70% dari total pendanaan daerah yang diterima Kabupaten Jember bersumber dari DAU dan selanjutnya DAK merupakan dana yang berasal dari APBN dan dialokasikan ke daerah yang dimaksudkan untuk membantu membiayai kegiatan khusus daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Davey dalam Waluyo (2007:2) mengelompokkan DAU dan DBH sebagai *block grants*, sedangkan DAK merupakan *specific grants*. Penggunaan dana *block grants* diserahkan sepenuhnya kepada pemerintah daerah, sedangkan untuk *specific grants* penggunaannya ditentukan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah wajib menyediakan dana pendamping sebesar 10% sebagaimana diatur dalam pasal 38-41 UU No 33 Tahun 2004.

Penerapan desentralisasi dilandasi oleh berbagai pertimbangan, seperti yang dinyatakan oleh Nurcholis (2007) bahwa setidaknya terdapat 3 pertimbangan penerapan desentralisasi di suatu negara, dan salah satunya merupakan upaya untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Birokrasi yang terpusat akan menciptakan hierarki yang sangat panjang dan kompleks, sehingga akan sulit memperoleh pelayanan yang cepat dan efisien, diharapkan dengan adanya desentralisasi, kebutuhan masyarakat akan pelayanan pemerintah yang cepat dan efisien dapat terwujud. Untuk mempermudah pemerintah dalam melaksanakan tugas dan meningkatkan pelayanan publik adalah melalui Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), seperti Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan, dan lain sebagainya, sehingga sumber pendanaan yang telah diterima pemerintah daerah selanjutnya akan didistribusikan kepada masing-masing SKPD.

Seperti yang kita ketahui, terdapat banyak sekali SKPD yang ada di tiap kabupaten, masing-masing SKPD memiliki *Job Description* masing-masing guna mencapai RPJMD yang memuat visi, misi, dan arah kebijakan teknis pemerintah daerah untuk jangka waktu 5 tahun kedepan. Agar dapat mencapai target tersebut tentunya harus di dukung dengan pelaksanaan program-program yang ditunjukkan dengan anggaran yang dialokasikan untuk peningkatan pelayanan publik melalui SKPD. Untuk itu peneliti ingin melakukan penelitian ini yaitu menganalisis kesesuaian antara RPJMD periode 2010-2015 Pemerintah Daerah Kabupaten Jember dengan pelaksanaan yang digambarkan dengan program SKPD yaitu dengan membandingkan Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra SKPD) dan capaian kerja untuk program-program tersebut. Dengan rentang waktu 4 tahun yaitu antara tahun 2011, 2012, 2013, dan 2014. Sebagai Aparat Pengawas Internal Pemerintah Daerah, Inspektorat Daerah memiliki peran dan posisi yang sangat strategis baik ditinjau dari aspek fungsi-fungsi manajemen maupun dari segi pencapaian visi dan misi serta program-program pemerintah. Untuk itu peneliti menggunakan opini dari Inspektorat Kabupaten Jember sebagai pihak penilai untuk analisis ini.

Adapun batasan terkait objek untuk penelitian ini, peneliti membatasi objek sebanyak tiga SKPD saja yang merupakan SKPD di bidang prioritas yaitu yang pertama adalah bidang pendidikan yang diwakili oleh Dinas Pendidikan. Bidang kedua adalah bidang kesehatan yang diwakili oleh Dinas Kesehatan dan yang terakhir adalah bidang infrastruktur diwakili oleh Bina Marga. Selain karena tiga bidang ini adalah bidang prioritas, dianggap prioritas karena seluruh masyarakat dari berbagai klangan akan merasakan dampak dari aktifitas di bidang kesehatan, pendidikan, dan fasilitas jalan. Selain itu peneliti mengambil tiga SKPD ini karena SKPD ini menggunakan anggaran belanja APBD yang besar sehingga bisa menjadi gambaran untuk SKPD lainnya.

Peneliti memilih Kabupaten Jember sebagai objek penelitian karena peneliti berdomisili di Kabupaten Jember sehingga mobilitasnya akan lebih mudah dan untuk mendapatkan data juga relatif lebih mudah.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian masalah yang telah diuraikan sebelumnya, maka penulis merumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana kesesuaian antara RPJMD 2010-2015 Pemerintah Daerah dengan program, alokasi dana, dan capaian program SKPD Dinas Kesehatan?
2. Bagaimana kesesuaian antara RPJMD 2010-2015 Pemerintah Daerah dengan program, alokasi dana, dan capaian program Dinas Pendidikan?
3. Bagaimana kesesuaian antara RPJMD 2010-2015 Pemerintah Daerah dengan program, alokasi dana, dan capaian program Bina Marga?
4. Bagaimana penilaian Inspektorat Daerah mengenai kesesuaian antara Renstra Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan, dan Bina marga dengan RPJMD 2010-2015?
5. Bagaimana perumusan Renstra SKPD yang baik menurut Inspektorat Daerah sehingga dapat mencapai visi dan misi serta program-program pemerintah?
6. Bagaimana pendapat Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan, dan Bina Marga atas penilaian kerjanya?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Memahami dan menganalisa kesesuaian antara RPJMD 2010-2015 Pemerintah Daerah dengan program, alokasi dana, dan capaian program Dinas Kesehatan.
2. Memahami dan menganalisa kesesuaian antara RPJMD 2010-2015 Pemerintah Daerah dengan program, alokasi dana, dan capaian program Dinas Pendidikan.
3. Memahami dan menganalisa kesesuaian antara RPJMD 2010-2015 Pemerintah Daerah dengan program, alokasi dana, dan capaian program Bina Marga.

- 4 Memahami dan mengetahui penilaian Inspektorat Daerah mengenai kesesuaian antara RPJMD 2010-2015 Pemerintah Daerah dengan Renstra Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan, dan Bina Marga.
- 5 Memahami dan mengetahui cara perumusan Renstra SKPD yang baik menurut Inspektorat Daerah sehingga dapat mencapai visi dan misi serta program-program pemerintah.
- 6 Memahami dan mengetahui pendapat Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan, dan Bina Marga atas penilaian kerjanya.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun yang menjadi kegunaan penelitian ini adalah :

1. Bagi Fakultas Ekonomi Jurusan Akuntansi

Dipergunakan sebagai tambahan perbendaharaan referensi perpustakaan bagi mahasiswa yang mengkaji tentang topik Akuntansi Sektor Publik dan Akuntansi pemerintah.

2. Bagi Pemerintah Daerah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai bahan pertimbangan dalam pengambilan keputusan yang berkaitan dengan kesesuaian antara RPJMD Kabupaten Jember dengan penerapannya sehingga kedepannya dapat meningkatkan pelayanan publik.

BAB 2. TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Akuntansi Pemerintah dan Proses Anggaran Pemerintah Daerah

Pada hakekatnya akuntansi pemerintahan adalah aplikasi akuntansi di bidang keuangan Negara (*public finance*), khususnya pada tahapan pelaksanaan anggaran (*budget execution*), termasuk segala pengaruh yang ditimbulkannya, baik yang bersifat seketika maupun yang lebih permanen pada semua tingkatan dan unit pemerintahan.

Menurut Baswir (2000:7), Akuntansi Pemerintahan (termasuk akuntansi untuk lembaga non profit pada umumnya) merupakan bidang akuntansi yang berkaitan dengan lembaga pemerintahan dan lembaga-lembaga yang bertujuan untuk tidak mencari laba. Walaupun lembaga pemerintah senantiasa berukuran besar, namun sebagaimana dalam perusahaan ia tergolong sebagai lembaga mikro.

Arif dkk (2002:3) mendefinisikan akuntansi pemerintahan sebagai suatu aktivitas pemberian jasa untuk menyediakan informasi keuangan pemerintah berdasarkan proses pencatatan, pengkategorian, pengikhtisaran suatu transaksi keuangan pemerintah serta penafsiran atas informasi keuangan tersebut.

Sedangkan menurut Halim (2002:143) menyebutkan bahwa Akuntansi Pemerintahan adalah sebuah kegiatan jasa dalam rangka menyediakan informasi kuantitatif terutama yang bersifat keuangan dari entitas pemerintah guna pengambilan keputusan ekonomi yang nalar dari pihak-pihak yang berkepentingan atas berbagai alternatif arah tindakan.

Perencanaan pembangunan daerah secara khusus diatur dalam UU No. 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, yang mengatur tahapan perencanaan mulai dari Rencana Pemerintah Jangka Panjang, Rencana Pemerintah Jangka Menengah (RPJM daerah), Renstra Satuan Kerja Pemerintah Daerah (Renstra SKPD), Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dan Rencana Kerja Satuan Kerja Pemerintah Daerah (Renja SKPD). Seperti dalam skema berikut :



Gambar 2.1 Proses Perencanaan dan Penganggaran Tahunan

(Sumber: Bappekab Jember)

Proses anggaran pemerintah daerah yang baik bukan hanya sekedar persiapan dokumen resmi yang menyediakan dana untuk sejumlah urusan. Penganggaran yang baik lebih jauh menegaskan proses yang memiliki aspek politik, pengelolaan, perencanaan, komunikasi, dan dimensi keuangan.

Terdapat 4 prinsip dalam proses anggaran (Nordiawan, 2010:21), yaitu:

1. Penyusunan Rencana Anggaran

Tahap persiapan dan perumusan sering ditunjukkan dengan peran utama eksekutif dan termasuk perencanaan yang menghubungkan rencana kerangka kerja fiskal jangka menengah dengan belanja setiap tahun, penyiapan prioritas, sumber, dan pembelanjaan, instruksi bagi lembaga pembuat anggaran untuk menyerahkan rancangan anggaran, serta tinjauan administratif terhadap permohonan anggaran. Tahap persiapan dan perumusan diperkirakan membutuhkan waktu antara 3-9 bulan sebelum tahun anggaran berjalan.

2. Persetujuan Legislatif

Tahap persetujuan adalah tahap dimana legislatif berperan dan ditandai dengan disampaikannya anggaran kepada lembaga legislatif atau dewan

untuk dipertimbangkan. Tahap ini meliputi cakupan anggaran dan mutu dokumentasi yang diinginkan, cakupan otoritas persetujuan, penegasan legislatif terhadap penyesuaian anggaran, dan jadwal persidangan legislatif. Tahap persetujuan membutuhkan waktu sekitar 3 bulan sebelum dimulainya tahun anggaran berjalan.

3. Pelaksanaan anggaran

Tahap pelaksanaan dilaksanakan pada periode tahun anggaran berjalan. Tahap ini mencakup jaminan pengeluaran, mekanisme untuk memastikan akuntabilitas eksekutif terhadap kebijakan legislatif, pembagian secara adil, keleluasaan administratif, prosedur penyesuaian pada tengah tahun, manajemen perbendaharaan, dan pengendalian keuangan. Tahap audit dan evaluasi adalah tahap verifikasi termasuk laporan pelaksanaan, verifikasi akun secara independen, pelaporan kinerja keuangan, dan keterbukaan publik.

4. Evaluasi kinerja dan membuat penyesuaian.

Tahap evaluasi dilaksanakan pada akhir periode. Tahap evaluasi memerlukan dukungan banyak pihak. Dengan adanya evaluasi diharapkan dapat menjadi koreksi untuk perancangan dan pelaksanaan anggaran di tahun-tahun berikutnya.

Selanjutnya siklus anggaran harus didukung oleh kalender anggaran yang menetapkan tahapan dari tiap elemen dalam siklus anggaran. Kelengkapan kalender mencerminkan bahwa baik dewan maupun pihak administratif dibuatkan jadwal untuk penyelesaian seluruh tahapan. Hal tersebut mengidentifikasi peranan serta tanggung jawab aktor dan lembaga pada tiap tahap sebagaimana pula informasi dan prosedur yang dibutuhkan pada penyelesaian setiap tahap. Praktek terbaik (*best practices*) menyarankan keterbukaan dalam proses anggaran sebagai sarana untuk menambah hasil yang akan didapatkan.

2.2 Profil Kabupaten Jember

Kabupaten Jember adalah kabupaten di Provinsi Jawa Timur yang beribukota di Jember. Kabupaten ini berbatasan dengan Kabupaten Probolinggo, Bondowoso, Banyuwangi, dan Lumajang.

Mayoritas penduduk Kabupaten Jember terdiri atas suku Madura dan Jawa. Suku Madura dominan di daerah utara dan suku Jawa di daerah selatan dan pesisir pantai. Percampuran kedua kebudayaan Jawa dan Madura di Kabupaten Jember melahirkan suatu kebudayaan baru yang bernama budaya Pendalungan. Masyarakat Pendalungan di Jember memiliki karakteristik yang unik sebagai hasil dari penetrasi kedua budaya tersebut.

Sebagian besar penduduk masih bekerja sebagai petani, perekonomian Jember masih banyak ditunjang dari sektor pertanian. Terdapat banyak sekali area perkebunan yang sebagian besar merupakan peninggalan Belanda. Jember terkenal sebagai salah satu daerah penghasil tembakau dan edamame utama di Indonesia. Tembakau Jember sangat terkenal di Jerman dan Belanda. Begitu juga dengan Edamame yang sangat populer di Jepang, Amerika, Australia, Belanda, dan negara lainnya.

Seperti selainya suatu organisasi pemerintah, Kabupaten Jember memiliki visi sebagai angan-angan yang diharapkan, misi untuk mencapai visi, dan strategi dalam melaksanakan misi, diantaranya adalah sebagai berikut :

2.2.1 Visi, Misi, Sasaran, dan Arah Kebijakan Kabupaten Jember dalam RPJMD 2010-2015

Pernyataan Visi Kabupaten Jember adalah :

“Terwujudnya Masyarakat Jember yang Kreatif, Sejahtera, Agamis dan Bermartabat”

Untuk mencapai visi tersebut Kabupaten Jember menciptakan misi, strategi, dan juga sasaran, yaitu diantaranya:

Misi Kabupaten Jember:

1. Mewujudkan peningkatan aksesibilitas pelayanan pendidikan dan kesehatan yang berkualitas dan terjangkau;

2. Mengedepankan partisipasi dan menumbuhkembangkan kreatifitas masyarakat yang agamis dalam pembangunan;
3. Mewujudkan pertumbuhan ekonomi yang mengarah pada peningkatan kualitas hidup masyarakat.

Sasaran Kabupaten Jember:

- a. Meningkatnya aksesibilitas pelayanan pendidikan dilakukan dengan meningkatkan kesempatan bagi seluruh masyarakat untuk menikmati pendidikan secara luas dan merata, menjangkau seluruh lapisan dan wilayah, di berbagai strata dan jenjang pendidikan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.
- b. Meningkatnya aksesibilitas pelayanan kesehatan masyarakat dilaksanakan dengan meningkatkan cakupan layanan kesehatan dasar kepada masyarakat serta meningkatkan kesadaran masyarakat akan arti penting perilaku hidup sehat.
- c. Meningkatnya penyelenggaraan pemerintahan yang berkualitas, dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, dengan dilandasi pada kecintaan kepada rakyat, keterbukaan, harmonisasi, adil, menanamkan nilai-nilai agama, dan memiliki kepastian hukum, sehingga mampu mendorong partisipasi masyarakat dalam pembangunan, dan menjadi wadah bagi tumbuhnya kreatifitas masyarakat yang agamis di segala bidang.
- d. Semakin kuatnya sarana dan prasarana pembangunan untuk memperlancar dan meningkatkan aktivitas ekonomi masyarakat, yang ditandai dengan meningkatnya Pendapatan Asli Daerah, tumbuhnya investasi, meningkatnya kualitas dan kuantitas produksi serta berkembangnya usaha ekonomi produktif di masyarakat, sehingga akan mendorong pertumbuhan ekonomi masyarakat secara luas dan berkelanjutan.

2.2.2 Arah Kebijakan Kabupaten Jember

1) Pendidikan

Peningkatan aksesibilitas masyarakat terhadap pelayanan pendidikan

yang berkualitas dan terjangkau sangat penting untuk peningkatan kualitas sumberdaya manusia. Sebagaimana diamanatkan dalam Amandemen Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 31 ayat (1), setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan.

Pendidikan pada dasarnya merupakan usaha sadar yang dilakukan oleh seseorang untuk mengembangkan kepribadian, pengetahuan dan keterampilannya, baik di dalam maupun di luar sekolah, yang berlangsung seumur hidup. Usaha ini bukan tugas pemerintah semata, tapi juga tanggungjawab masyarakat, keluarga, maupun individu.

Pembangunan pendidikan harus mampu menjamin pemerataan kesempatan pendidikan, peningkatan mutu, serta efisiensi, efektifitas dan relevansi manajemen pendidikan untuk menghadapi tantangan sesuai tuntutan perubahan kehidupan lokal, nasional, maupun global.

Peningkatan aksesibilitas masyarakat terhadap layanan pendidikan yang berkualitas dan terjangkau dilakukan melalui:

- a. Peningkatan ketersediaan layanan pendidikan formal dan nonformal dengan pemenuhan Standar Pelayanan Minimal (SPM) dan pencapaian Standar Nasional Pendidikan (SNP) melalui pemenuhan sarana prasarana, tenaga pendidik dan tenaga kependidikan, serta dana operasional sekolah.
- b. Peningkatan keterjangkauan layanan pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar dan pendidikan menengah oleh seluruh lapisan masyarakat.
- c. Peningkatan mutu pendidikan untuk membangun manusia yang cerdas spiritual, cerdas intelektual dan cerdas kinestetis dan relevansi dengan kebutuhan kehidupan bermasyarakat, dunia usaha dan dunia industri.
- d. Peningkatan kesetaraan dalam memperoleh pendidikan bermutu yang memperhatikan keberagaman latar belakang sosial, budaya, ekonomi, geografi dan gender.
- e. Peningkatan keterjaminan bagi masyarakat memperoleh layanan pendidikan yang inklusif dan berkeadilan.

2) Kesehatan

Peningkatan aksesibilitas masyarakat terhadap pelayanan kesehatan yang berkualitas, terjangkau dan memadai sangat penting untuk peningkatan produktivitas sumberdaya manusia, karena hanya sumberdaya manusia yang sehat, yang dapat berkeaktivitas dan dapat mengembangkan diri. Upaya kesehatan yang dilakukan sejak dini dan berkesinambungan sangat berpengaruh terhadap perilaku hidup sehat.

Pemberian gizi yang cukup serta perilaku sehat sangat penting bagi kesehatan dan pertumbuhan balita. Anak yang sehat akan lebih berkonsentrasi dalam belajar. Ibu yang sehat akan melahirkan anak yang sehat pula, sehingga angka kematian ibu melahirkan dan angka kematian bayipun dapat ditekan.

Tingkat kesehatan juga dipengaruhi oleh tingkat pendapatan masyarakat, karena pendapatan akan mempengaruhi tingkat konsumsi, dan tingkat konsumsi berkaitan dengan kesehatan. Pendapatan yang tinggi akan memiliki kemampuan untuk memperbaiki tingkat konsumsi, yang pada akhirnya akan meningkatkan taraf gizi penduduk dan taraf kesehatan serta menurunkan tingkat kematian penduduk. Karena itu, peningkatan aksesibilitas pelayanan kesehatan yang berkualitas dan terjangkau menjadi sangat relevan bagi masyarakat miskin.

Peningkatan aksesibilitas masyarakat terhadap pelayanan kesehatan yang berkualitas dan terjangkau dilakukan melalui:

- a. Melanjutkan pelayanan gratis di Puskesmas dan mengupayakan penyederhanaan mekanisme administrasi;
- b. Mengembangkan dan memperbaiki sarana dan prasarana puskesmas dan jaringannya, termasuk meningkatkan pemenuhan kebutuhan akan tenaga kesehatan;
- c. Mengupayakan revitalisasi puskesmas dengan menambah layanan rawat inap;
- d. Meningkatkan kualitas dan cakupan program kesehatan rujukan bagi masyarakat;
- e. Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengembangan pelayanan kesehatan masyarakat di perdesaan;

- f. Meningkatkan pengetahuan masyarakat tentang pencegahan penyakit menular, lingkungan sehat, kelangsungan dan perkembangan anak, gizi keluarga, dan perilaku hidup sehat;
- g. Meningkatkan upaya kesehatan bersumber masyarakat, posyandu, dan meningkatkan kemandirian untuk memantau kesehatan ibu hamil dan balita.
- h. Mendorong lembaga penyedia layanan kesehatan untuk membuat standar pelayanan minimal (SPM).

3) Pertanian

Kabupaten Jember merupakan salah satu Kabupaten di Jawa Timur yang mempunyai potensi besar di bidang pertanian dan pengolahan hasil pertanian dan bahkan dicanangkan sebagai daerah agrobisnis. Sektor pertanian mempunyai peranan yang cukup besar baik secara langsung maupun tidak langsung dalam pembangunan perekonomian. Secara langsung, sektor pertanian memiliki peranan dalam pembentukan PDRB, penciptaan ketahanan pangan, perolehan devisa melalui ekspor hasil pertanian, penyediaan lapangan kerja di perdesaan, menanggulangi kemiskinan, dan pengendalian inflasi.

Tingkat pertumbuhan yang positif pada sektor pertanian ini memiliki peran dalam menjaga laju pertumbuhan daerah. Secara tidak langsung, pembangunan sektor pertanian berperan dalam penciptaan iklim ekonomi makro melalui pengaruhnya terhadap tingkat inflasi yang sebagian besar dipengaruhi oleh dinamika harga bahan pangan. Sebagaimana kita ketahui bahwa, lapangan pekerjaan penduduk di Kabupaten Jember masih didominasi oleh sektor pertanian.

Kabupaten Jember mempunyai potensi dalam pengembangan agrobisnis, bahkan dimungkinkan akan menjadi leading sector dalam pembangunan pertanian di Jawa Timur. Potensi agrobisnis tersebut antara lain:

- a) Dalam pembentukan PDRB, sektor agrobisnis merupakan penyumbang nilai tambah (*value added*).
- b) Sektor agrobisnis merupakan sektor yang mampu menyerap tenaga kerja

yang cukup besar.

- c) Sektor agrobisnis juga berperan dalam penyediaan pangan masyarakat, karena kegiatan ini bersifat industri yang berbasis sumberdaya alam (*resource based industry*).
- d) Produk agroindustri pada umumnya memiliki elastisitas yang tinggi, sehingga makin tinggi pendapatan masyarakat, makin terbuka pasar bagi produk agroindustri.
- e) Teknologi agrobisnis sangat fleksibel yang dapat dikembangkan dalam padat modal maupun padat tenaga kerja, dari manajemen sederhana sampai manajemen canggih, dari skala kecil sampai skala besar.

Pembangunan pertanian dan perdesaan dilakukan melalui:

- a. Meningkatkan kesejahteraan petani melalui meningkatnya Nilai Tukar Petani dan menurunnya jumlah petani miskin;
- b. Meningkatkan keunggulan komparatif dan kompetitif petani melalui meningkatnya produktivitas usaha tani maupun usaha pengolahan hasil pertanian, serta meningkatnya kualitas produk usaha tani maupun usaha pengolahan hasil pertanian;
- c. Meningkatkan posisi tawar petani melalui peningkatan kualitas dan kemandirian kelembagaan petani, meningkatnya pengetahuan dan keterampilan petani baik dalam usaha tani maupun agroindustri, meningkatnya aksesibilitas petani terhadap inovasi teknologi, perkreditan, sarana produksi, maupun informasi pasar, adanya jalinan kerjasama kelompok tani dengan pengusaha yang saling menguntungkan, meningkatnya partisipasi kelembagaan petani dalam pengambilan keputusan kebijakan pemerintah;
- d. Meningkatkan kesempatan kerja melalui meningkatnya usaha-usaha agrobisnis di perdesaan, berkembangnya industri hulu dan industri pengolahan hasil-hasil pertanian, berkurangnya pengangguran di perdesaan;
- e. Meningkatnya ketahanan pangan melalui ketersediaan sumber pangan,

menurunnya jumlah masyarakat yang rawan pangan;

- f. Menjadikan sektor pertanian sebagai pusat pertumbuhan melalui terwujudnya kawasan-kawasan komoditas unggulan, adanya dukungan infrastruktur pendukung dari sektor non-pertanian (pasar, irigasi, jalan, listrik), adanya koordinasi pembangunan agrobisnis dengan pembangunan wilayah perdesaan;
- g. Kelestarian sumberdaya melalui berkurangnya laju konversi lahan produktif, adanya rehabilitasi, pemeliharaan dan optimalisasi pemanfaatan infrastruktur produksi pertanian.

Pengembangan Agroidustri di Indonesia terbukti mampu membentuk pertumbuhan ekonomi nasional. Pada saat krisis ekonomi melanda Indonesia pada tahun 1997-1998, agroindustri ternyata menjadi sebuah aktivitas ekonomi yang mampu berkontribusi secara positif terhadap pertumbuhan ekonomi nasional. Selama masa krisis, walaupun sektor lain mengalami kemunduran atau pertumbuhan negatif, agroindustri mampu bertahan dalam jumlah unit usaha yang beroperasi. Agroindustri dapat dijabarkan sebagai kegiatan industri yang memanfaatkan hasil pertanian sebagai bahan baku, merancang, dan menyediakan peralatan serta jasa untuk kegiatan tersebut. Agroindustri dapat digolongkan menjadi empat yaitu: agroindustri pengolahan hasil pertanian, agroindustri yang memproduksi peralatan dan mesin pertanian, agroindustri input pertanian (pupuk, pestisida, herbisida dan lain-lain) dan, agroindustri jasa sektor pertanian.

4) Infrastruktur Pedesaan

Investasi infrastruktur merupakan salah satu prasyarat utama tercapainya pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan berkelanjutan. Ketersediaan infrastruktur mencerminkan adanya investasi, dan investasi yang merata mencerminkan adanya pembangunan infrastruktur yang memadai dan mampu melayani pergerakan ekonomi, atau dengan kata lain bahwa peningkatan infrastruktur, seperti infrastruktur jalan akan berimplikasi pada semakin murahnya biaya distribusi barang dan jasa.

Di Kabupaten Jember, kebijakan pengembangan infrastruktur jalan

diarahkan pada peningkatan efektivitas kinerja jaringan jalan dan jembatan dengan memprioritaskan pada penanganan yang memberikan daya pengungkit atau *leverage* ekonomi masyarakat, pemeliharaan jalan, peningkatan kapasitas dan kondisi jalan, dan pembangunan jalan baru.

Di sisi lain, air merupakan salah satu faktor produksi yang menentukan keberhasilan dari usaha budi daya pertanian sehingga perlu dikelola secara sistematis dan baik. Pemenuhan kebutuhan air irigasi yang merata, tepat waktu dan berkelanjutan merupakan tantangan dalam pengembangan kebijakan pengelolaan sumber daya air dan pengelolaan prasarana pengairan. Hal ini karena terkait upaya untuk mempertahankan dan meningkatkan produksi dan produktivitas pertanian dan ketersediaan pangan di daerah Jember.

Dengan demikian, pembangunan infrastruktur perdesaan dilakukan melalui:

- a. Meningkatkan sarana dan prasarana transportasi yang memadai dan menjangkau seluruh pelosok wilayah;
- b. Meningkatkan ketersediaan jaringan irigasi yang memadai bagi kebutuhan pertanian;
- c. Pengembangan dan pengelolaan sistem irigasi partisipatif (PPSIP);
- d. Meningkatkan ketersediaan tempat dan ruang usaha bagi masyarakat perdesaan secara luas;
- e. Meningkatkan ketersediaan fasilitas umum yang memadai bagi pengembangan usaha ekonomi masyarakat.
- f. Meningkatkan ketersediaan sarana dan prasarana olahraga untuk mendukung pembinaan olahraga.
- g. Melaksanakan percepatan pembangunan sanitasi pemukiman (PPSP);
- h. Mendorong percepatan pembangunan JLS (jalur lintas selatan); Peningkatan Koordinasi; dan konsultasi kepada pemerintah provinsi dan pemerintah pusat untuk membantu pendanaan untuk pembangunan, pemeliharaan jalan dan jembatan;

5) Penguatan Ekonomi Masyarakat

Upaya pembangunan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Jember diarahkan untuk mencapai keberhasilan pembangunan ekonomi dalam upaya untuk mewujudkan masyarakat Jember yang sejahtera. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik, pertumbuhan ekonomi secara umum di Kabupaten Jember pada tahun 2005-2008 menunjukkan trend pertumbuhan ekonomi yang terus meningkat. Pada tahun 2008 perekonomian di Jember tumbuh sebesar 6,04 persen. Pertumbuhan ini terjadi di semua sektor ekonomi.

Namun pada kenyataannya, pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi tersebut tidak serta merta diikuti dengan penyerapan tenaga kerja dalam jumlah besar maupun berkurangnya jumlah penduduk miskin secara signifikan. Artinya, bahwa tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi tidak secara otomatis mampu menciptakan tingkat kesejahteraan rakyat seperti yang kita harapkan. Hal ini tidak hanya terjadi di Kabupaten Jember saja, namun juga di wilayah Provinsi Jawa Timur. Solusinya adalah, pertumbuhan ekonomi harus diarahkan agar lebih ramah bagi masyarakat miskin (*pro-poor growth*), dimana mereka dapat menikmati kesejahteraan yang lebih baik dengan meningkatnya daya beli dan pendapatan mereka.

Penguatan ekonomi masyarakat tersebut hendak dicapai melalui kebijakan-kebijakan sebagai berikut:

- a. Memperluas dan membuka kesempatan investasi sektor riil, serta dukungan pengembangannya melalui kebijakan usaha dan perbaikan infrastruktur,
- b. Melanjutkan pemberian paket-paket subsidi bagi kelompok- kelompok usaha produktif seperti kelompok tani, kelompok pengrajin, kelompok pedagang, dan kelompok usaha kecil lainnya.
- c. Meningkatkan ketersediaan sarana dan prasarana produksi pertanian, serta mendorong berdirinya pengolahan pupuk organik sampai pada tingkat perdesaan melalui gerakan “Go Organik”.
- d. Meningkatkan fasilitasi bagi dunia usaha, termasuk usaha mikro kecil, dan menengah (UMKM), serta melakukan debirokratisasi pelayanan perijinan

investasi.

- e. Meningkatkan kuantitas dan kualitas infrastruktur ekonomi guna mendorong pertumbuhan ekonomi yang memperluas lapangan pekerjaan.
- f. Melanjutkan fasilitasi dan mediasi kelompok-kelompok usaha dengan lembaga keuangan/perbankan.
- g. Melanjutkan dan memperbesar akses masyarakat miskin terhadap permodalan dan kredit usaha melalui kebijakan yang diarahkan pada pembentukan sistem perbankan alternatif (LKMM/Bank Gakin), sampai ke tingkat dusun.
- h. Mendorong pengembangan agrobisnis melalui kemitraan masyarakat petani dan dunia usaha.

6) Penguatan Kelembagaan Pemerintahan Desa

Pemerintahan desa merupakan wujud konkret pemerintahan sendiri oleh masyarakat setempat (*self-governing community*) yang dibentuk secara mandiri oleh masyarakat. Bahkan bisa dikatakan bahwa desa memiliki “otonomi asli” karena usianya jauh lebih tua ketimbang negara atau kabupaten.

Keberadaan Desa, sejak awal kemerdekaan sampai sekarang, seringkali hanya dipandang sebagai “bagian terkecil dari wilayah negara”. Pemberlakuan berbagai kebijakan negara terhadap desa, dari UU No. 5/1979, UU No. 22/1999, sampai UU No. 32/2004, tidak serta-merta selalu membuat desa lebih sejahtera dan lebih baik, sebagaimana yang dicita-citakan bersama. Setiap aturan baru berlaku, selalu timbul masalah baru, dan bahkan semakin “mengkerdilkan” keberadaan desa dengan otonomi aslinya.

Kondisi tersebut jelas tidak menguntungkan bagi perkembangan dan pembaruan desa, mengingat permasalahan-permasalahan di desa begitu kompleks dan beragam. Persoalan-persoalan yang ada tidak hanya sekedar menyangkut permasalahan penyelenggaraan pemerintahan desa saja, tetapi juga menyangkut permasalahan sosial, ekonomi dan budaya yang ada di masyarakat desa. Melihat realitas pelaksanaan otonomi desa selama ini, maka penting untuk ditempuh cara-cara strategis sebagai terobosan bagi penguatan otonomi desa di

masa mendatang.

Dalam kaitannya dengan pembangunan daerah, salah satu elemen penting dalam pembangunan daerah adalah partisipasi masyarakat terutama masyarakat perdesaan. Hal ini disebabkan karena, pertama, partisipasi masyarakat desa merupakan suatu perangkat ampuh untuk memobilisasi sumberdaya lokal, mengorganisir serta membuka peluang tenaga kerja, kearifan dan kreatifitas masyarakat, demi lajunya aktifitas pembangunan. Kedua, partisipasi masyarakat desa juga akan membantu upaya identifikasi dini terhadap kebutuhan riil masyarakat, dan membantu aktifitas pembangunan agar mampu memenuhi kebutuhan dasar masyarakat.

Di samping itu, partisipasi masyarakat desa merupakan cerminan pengakuan/legitimasi mereka atas proyek/kegiatan maupun aktifitas pembangunan lainnya, menumbuhkan komitmen masyarakat desa dalam implementasi program, dan demi penguatan daya tahan program. Pengalaman beberapa tahun terakhir menunjukkan adanya keterkaitan yang signifikan antara tingkat intensitas partisipasi masyarakat desa dengan keberhasilan aktifitas pembangunan.

Saya memandang, bahwa keseluruhan upaya pembangunan perdesaan sebagai sebuah proses yang mengarah pada peningkatan kapasitas masyarakat desa dalam membangun dirinya sendiri. Hal ini telah kita rintis sejak lima tahun terakhir, yaitu konsepsi tentang pembangunan desa integratif, sebagai sebuah upaya untuk membebaskan energi masyarakat desa, khususnya kaum miskin, sehingga mereka mampu meningkatkan kapasitas dan komitmen untuk mengembangkan, mengorganisir, dan menata diri dalam mewujudkan kualitas hidup yang lebih baik.

Dalam tatanan operasional, langkah-langkah taktis yang dilaksanakan adalah; meningkatkan produktifitas ekonomi dengan titik berat pada peningkatan produktifitas pertanian; menyediakan lapangan kerja yang lebih luas; mendorong terwujudnya distribusi pendapatan yang lebih adil; menyediakan sistem yang lebih efektif dalam pemberian pelayanan sosial termasuk pendidikan, kesehatan, perumahan; dan memperbesar tingkat partisipasi masyarakat desa dalam

pembuatan keputusan, khususnya berkenaan dengan pembangunan lokal.

Penguatan kelembagaan desa tersebut hendak dicapai melalui kebijakan-kebijakan sebagai berikut:

- a. Meningkatkan kapasitas sumberdaya manusia perangkat desa.
- b. Mengoptimalkan fungsi lembaga-lembaga kemasyarakatan yang ada di desa, melalui pemberian bantuan operasional.
- c. Mengoptimalkan administrasi pemerintahan desa melalui pemanfaatan pusat data desa.
- d. Meningkatkan peran masyarakat dalam proses pembangunan di desa, mulai dari proses perencanaan sampai dengan pelaksanaan dan evaluasi.
- e. Mengembangkan gerakan membangun desa guna menumbuhkan rasa memiliki terhadap desa.
- f. Meningkatkan pendapatan pemerintahan desa baik melalui Alokasi Dana Desa maupun bantuan keuangan pemerintah atasan.
- g. Mengoptimalkan pengelolaan kekayaan desa sebagai sumber pendapatan asli desa.
- h. Penertiban aset tanah kas desa melalui pensertifikatan tanah kas desa.

2.3 Otonomi Daerah

Otonomi daerah adalah perwujudan dari pelaksanaan urusan pemerintah berdasarkan asas desentralisasi yakni penyerahan urusan pemerintah kepada daerah untuk mengurus rumah tangganya. Menurut Yani (2002) salah satu urusan yang diserahkan kepada daerah adalah mengenai urusan yang memberikan penghasilan kepada Pemerintah Daerah dan potensial untuk dikembangkan dalam penggalan sumber-sumber pendapatan baru bagi daerah bersangkutan karena PAD ini sangat diharapkan dapat membiayai pengeluaran rutin daerah.

Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat 5 “Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundangundangan.”

Menurut Saragih (2003: 39 dan 40) kata *autonomy* berasal dari bahasa Yunani (Greek), yakni dari kata *autonomia*, yang artinya:

“The quality or state being independent, free, and self directing. Atau The degree of self determination or political control possessed by a minority group, territorial division or political unit in its relations to the state or political community of which it forms a part and extending from local to full independence.”

Sedangkan menurut *Encyclopedia of Social Science* dalam Yani (2002:5) pengertiannya yang orisinal, otonomi adalah *“The legal self sufficiency of social body and its actual independence”*. Sejalan dengan bergulirnya pelaksanaan otonomi daerah di tanah air, setiap Pemerintah Kabupaten dan Kota melakukan berbagai pembenahan menuju kearah terselenggaranya otonomi di masing-masing daerah Kabupaten dan Kota. Hal yang sangat penting dalam menjawab berbagai isu dalam implementasi otonomi daerah tersebut adalah tersedianya sistem dan mekanisme kerja organisasi perangkat daerah.

Sesuai dengan Undang-Undang No.33 pasal 4, 5, dan 6 sumber pendanaan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota untuk memenuhi kebutuhan belanja pemerintah daerahnya dalam pelaksanaan kegiatannya adalah sebagai berikut :

1. Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota dapat memperoleh dana dari sumber sumber yang dikategorikan Pendapatan Asli Daerah (PAD),
2. Memperoleh transfer dana dari APBN yang dialokasikan dalam bentuk dana perimbangan yang terdiri dari bagi hasil pajak, bagi hasil bukan pajak, DAU dan DAK. Pengalokasian dana perimbangan ini selain ditujukan untuk memberikan kepastian sumber pendanaan APBD, juga bertujuan untuk mengurangi/ memperkecil perbedaan kapasitas fiskal antar daerah,
3. Daerah memperoleh penerimaan dari sumber lainnya seperti bantuan dana kontijensi dan bantuan dana darurat,
4. Menerima pinjaman dari dalam dan luar negeri.

2.4 Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD)

Perencanaan merupakan suatu proses aktivitas yang berorientasi ke depan dengan memperkirakan berbagai hal agar aktivitas di masa depan dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan. Karena orientasinya ke masa depan, perencanaan bersifat memperkirakan dan memprediksikan (meramalkan) berdasarkan pertimbangan-pertimbangan rasional, logis dan dapat dilaksanakan. Pemerintah (Daerah) sebagai penyelenggara pembangunan dan sekaligus abdi masyarakat, harus dapat merencanakan pembangunan, kini dan di masa yang akan datang. Sehingga untuk mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan, mengoptimalkan partisipasi masyarakat, menjamin tercapainya sumber daya secara efisien dan berkeadilan serta menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi dan sinergis diperlukan suatu dokumen perencanaan, yaitu Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) yang sesuai dengan amanah Pasal 3 dalam UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) ini disusun dengan maksud menyediakan sebuah dokumen perencanaan komprehensif lima tahunan (2010-2015), yang akan digunakan sebagai acuan dalam penyusunan Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra SKPD), Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dan Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja SKPD) sesuai dengan UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam menyusun RPJM ini, acuan utama yang digunakan adalah rumusan visi, misi, arah kebijakan dan rencana program indikatif Bupati dan Wakil Bupati yang telah disampaikan kepada masyarakat pemilih melalui Sidang Paripurna DPRD dalam tahapan kampanye pemilihan pasangan Calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah secara langsung. Di samping itu penyusunan RPJM Daerah ini juga mengacu kepada dokumen perencanaan nasional dan Provinsi dengan berisi berbagai kebijakan dan prioritas program Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi. Hal ini dimaksudkan untuk menjamin terciptanya sinergi

kebijakan dan sinkronisasi program secara vertikal antartingkat pemerintahan yang berbeda.

Selain itu, RPJM ini juga disusun dengan memperhatikan statistik regional dan lokal seperti (1) statistik berbagai fungsi pemerintahan di bidang ekonomi, seperti lapangan pekerjaan utama dan tingkat pendapatan rata-rata masyarakat, keberadaan potensi sektor unggulan daerah yang dapat dikembangkan dalam rangka memacu laju produksi lokal dan penciptaan lapangan kerja baru, keberadaan sektor informal dan kandungan potensi sumber daya daerah; (2) statistik fungsi-fungsi pemerintahan di bidang sosial budaya, seperti kondisi tingkat kesehatan rata-rata masyarakat, angka kemiskinan, tingkat pengangguran, angka partisipasi kasar dan angka partisipasi murni pendidikan dasar dan menengah; (3) statistik bidang fisik prasarana, seperti pola-pola penataan ruang dan kawasan andalan, kantong-kantong kemiskinan dan kawasan tertinggal serta kondisi ekologi dan lingkungan hidup daerah dan (4) kapasitas fiskal dan keuangan daerah.

Selanjutnya, karena berfungsi sebagai dokumen publik yang merangkum daftar rencana kegiatan lima tahunan di bidang pelayanan umum pemerintahan, maka proses penyusunan RPJM Daerah ini juga dilakukan melalui serangkaian forum musyawarah perencanaan partisipatif, dengan melibatkan seluruh unsur pelaku pembangunan setempat seperti Musrenbang. Karena pertimbangan itu, walaupun RPJM ini bermula dari rumusan visi, misi, arah kebijakan dan rencana indikatif program kerja Bupati, maka matriks rencana program dan kegiatan lima tahunan yang diuraikan di dalam dokumen ini adalah hasil kesepakatan seluruh unsur pelaku pembangunan daerah ini, dengan tetap memperhatikan kebijakan dan program strategis nasional dan provinsi.

RPJM Daerah Kabupaten Jember periode 2010-2015 disusun dengan maksud menyediakan acuan resmi bagi Pemerintah Daerah (berupa RKPD) dan DPRD dalam menyusun Renstra SKPD, Renja SKPD sekaligus merupakan acuan pilihan-pilihan program kegiatan tahunan daerah yang akan dibahas dalam rangkaian forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Daerah secara berjenjang, yaitu mulai dari desa, kecamatan sampai tingkat kabupaten.

Oleh karena itu isi dan substansinya mencakup indikasi rencana program dan kegiatan secara lintas sumber pembiayaan dari APBN, APBD Provinsi dan APBD Kabupaten.

Berdasarkan pertimbangan ini, maka RPJM Daerah ini disusun dengan maksud sebagai berikut:

1. menjadi pedoman dalam penyusunan rencana pembangunan tahunan Daerah Kabupaten, yaitu RKPD;
2. menyediakan satu acuan resmi bagi seluruh jajaran Pemerintah Kabupaten dan DPRD dalam menentukan prioritas program dan kegiatan tahunan yang akan dibiayai APBD, APBN dan sumber pembiayaan lainnya;
3. menyediakan satu tolok ukur untuk melakukan evaluasi kinerja tahunan setiap SKPD;
4. menjabarkan gambaran tentang kondisi umum daerah sekarang dalam konstelasi regional dan nasional sekaligus memahami arah dan tujuan yang ingin dicapai dalam rangka mewujudkan visi dan misi Kabupaten;
5. memudahkan seluruh jajaran aparatur Pemerintah Kabupaten dan DPRD Kabupaten dalam mencapai tujuan dengan cara menyusun program dan kegiatan secara terpadu, terarah dan terukur;
6. memudahkan seluruh jajaran aparatur Pemerintah Kabupaten dan DPRD untuk memahami dan menilai arah kebijakan dan program serta kegiatan operasional tahunan dalam rentang waktu lima tahunan.

RPJM Daerah disusun mengacu kepada RPJM Nasional. Selanjutnya RPJM Daerah digunakan sebagai pedoman dalam penyusunan Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra SKPD) dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Renstra SKPD adalah berfungsi sebagai dokumen perencanaan teknis operasional yang merupakan penjabaran teknis RPJM Daerah untuk setiap unit kerja daerah yang memuat visi, misi, arah kebijakan teknis pemerintahan untuk jangka waktu lima tahunan dan disusun oleh setiap satuan kerja perangkat daerah. Dokumen Renstra SKPD selanjutnya dijadikan sebagai acuan langsung dalam menyusun Rencana Kerja (Renja) SKPD, yaitu dokumen perencanaan

tahunan setiap unit kerja daerah dan disusun sebagai turunan Renstra SKPD yang juga memuat rencana kegiatan pembangunan tahun berikutnya.

Dokumen perencanaan RKPD seperti disebut di atas disusun sebagai dokumen perencanaan tahunan dan merupakan kompilasi kritis atas Renja SKPD setiap tahun anggaran dan merupakan bahan utama dalam pelaksanaan Musrenbang Daerah.

2.5 Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD)

Satuan Kerja Perangkat Daerah yang selanjutnya disebut SKPD adalah Unit Kerja Pemerintah Daerah yang mempunyai tugas mengelola anggaran dan barang daerah. Masing-masing SKPD diwajibkan untuk menyusun suatu Laporan Pertanggungjawaban yaitu Laporan Keuangan SKPD.

Pada SKPD sebelum membuat suatu laporan pertanggungjawaban terlebih dahulu menyusun suatu Rencana Kerja Anggaran (RKA) SKPD. RKA-SKPD adalah dokumen perencanaan dan penganggaran yang berisi rencana pendapatan, rencana belanja program dan kegiatan SKPD serta rencana pembiayaan sebagai dasar penyusunan anggaran pendapatan belanja daerah. Yang selanjutnya membuat suatu Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) SKPD, yaitu dokumen yang memuat pendapatan, belanja dan pembiayaan yang digunakan sebagai dasar pelaksanaan anggaran oleh pengguna anggaran. Setelah DPA disusun dan disahkan dapat dilaksanakanlah suatu transaksi atau pelaksanaan anggaran yang nantinya harus dibuatkan suatu laporan pertanggungjawaban berupa laporan keuangan SKPD.

Dalam penelitian ini peneliti fokus pada 3 bidang prioritas, yang pertama adalah bidang pendidikan yang diwakili oleh Dinas Pendidikan. Bidang kedua adalah bidang kesehatan diwakili oleh Dinas Kesehatan. Dan yang terakhir adalah bidang infrastruktur yang diwakili oleh Bina Marga.

2.6 Inspektorat

Dalam tata aturan pemerintahan kita kenal adanya lembaga Pengawasan Pembangunan, baik pengawasan Internal maupun Eksternal. Untuk tingkat kementerian kita kenal adanya Irjen (Inspektoratral Jendral), sebagai pengawas internal, sedangkan pengawas eksternal adalah BPK dan BPKP. Dalam Pemerintah Provinsi dan Kabupaten, pengawasan internal dilakukan oleh Inspektorat Daerah yang merupakan unsur pengawas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Inspektorat Daerah dipimpin oleh Inspektur dan dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab langsung kepada Gubernur atau Bupati dan secara teknis administratif mendapat pembinaan dari Sekretaris Daerah, diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur atau Bupati sesuai ketentuan/peraturan perundang-undangan.

Inspektorat Daerah mempunyai fungsi perencanaan program pengawasan, perumusan kebijakan dan fasilitasi pengawasan, pemeriksaan, pengusutan, pengujian dan penilaian tugas pengawasan, pemeriksaan serta pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Bupati di bidang pengawasan.

Untuk menyelenggarakan fungsi, Inspektorat mempunyai tugas:

1. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan;
2. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan perekonomian;
3. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan kesejahteraan sosial;
4. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan keuangan dan asset; dan
5. melaksanakan kegiatan ketatausahaan.

Inspektorat Daerah sebagai Aparat Pengawas Internal Pemerintah Daerah memiliki peran dan posisi yang sangat strategis baik ditinjau dari aspek fungsi-fungsi manajemen maupun dari segi pencapaian visi dan misi serta program-program pemerintah. Dari segi fungsi-fungsi dasar manajemen, ia mempunyai kedudukan yang setara dengan fungsi perencanaan atau fungsi pelaksanaan. Sedangkan dari segi pencapaian visi, misi dan program-program pemerintah, Inspektorat daerah menjadi pilar yang bertugas sebagai pengawas sekaligus

pengawal dalam pelaksanaan program yang tertuang dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Sebagai pengawas internal, Inspektorat Daerah yang bekerja dalam organisasi pemerintah daerah tugas pokoknya dalam arti yang lain adalah menentukan apakah kebijakan dan prosedur yang ditetapkan oleh manajemen puncak (Kepala Daerah) telah dipatuhi dan berjalan sesuai dengan rencana, menentukan baik atau tidaknya pemeliharaan terhadap kekayaan daerah, menentukan efisiensi dan efektivitas prosedur dan kegiatan pemerintah daerah, serta yang tidak kalah pentingnya adalah menentukan keandalan informasi yang dihasilkan oleh berbagai Unit/Satuan Kerja sebagai bagian yang integral dalam organisasi Pemerintah Daerah. Dari penjelasan itu dapat dikatakan bahwa Inspektorat Daerah sebagai pengawas internal memiliki karakteristik yang spesifik, dan ia memiliki ciri antara lain adalah:

1. Alat dalam organisasi Pemerintah Daerah yang menjalankan fungsi *quality assurance*.
2. Pengguna laporan pengawas internal adalah top manajemen (Kepala Daerah) dalam organisasi Pemerintah Daerah yang bersangkutan.
3. Dalam pelaksanaan tugas seperti halnya pengawas eksternal dapat menggunakan prosedur pemeriksaan bahkan harus memiliki prosedur yang jelas.
4. Kegiatan pemeriksaan bersifat pre-audit atau build-in sepanjang proses kegiatan berlangsung.
5. Fungsi pemeriksaan yang dilakukan lebih banyak bersifat pembinaan dan dalam praktiknya memberikan saran dan pertimbangan kepada Kepala Daerah, ia tidak berwenang untuk menghakimi apalagi menindak.

BAB 3. METODE PENELITIAN

3.1 Rancangan Penelitian

Dalam melakukan suatu penelitian ilmiah hendaknya perlu diketahui dan dipelajari metode penelitian yang hendak dicapai agar tercapai maksud dan tujuan dari penelitian yang akan dilakukan. Hal-hal yang perlu diperhatikan juga adalah tahap-tahap penelitiannya.

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif-evaluasi. Fokusnya adalah penggambaran secara menyeluruh tentang bentuk, fungsi, dan makna ungkapan larangan. Hal ini sejalan dengan pendapat Bogdan dan Taylor (1975) dalam Moleong (2002:3) yang menyatakan "metodologi kualitatif" sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Dengan kata lain, penelitian ini disebut penelitian kualitatif karena merupakan penelitian yang tidak mengadakan perhitungan.

Penelitian kualitatif harus mempertimbangkan metodologi kualitatif itu sendiri. Metodologi kualitatif merupakan prosedur yang menghasilkan data deskriptif berupa data tertulis atau lisan di masyarakat bahasa (Djajasudarma, 2006:11). Lebih lanjut dijelaskan bahwa pendekatan kualitatif yang menggunakan data lisan suatu bahasa memerlukan informan. Pendekatan yang melibatkan masyarakat bahasa ini diarahkan pada latar dan individu yang bersangkutan secara holistik sebagai bagian dari satu kesatuan yang utuh. Oleh karena itu, dalam penelitian bahasa jumlah informan tidak ditentukan jumlahnya. Dengan kata lain, jumlah informannya ditentukan sesuai dengan keperluan penelitian.

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif evaluasi dengan maksud ingin memperoleh gambaran yang komprehensif atau menyeluruh dan mendalam tentang program, alokasi dana, dan capaian program tiap SKPD dan nantinya akan dilakukan analisis kesesuaian dengan RPJMD Kabupaten Jember periode 2010-2015.

3.2 Fokus Penelitian

Fokus dalam penelitian kualitatif ini berkaitan erat dengan rumusan masalah, dimana masalah penelitian dijadikan acuan dalam menentukan fokus penelitian. Dalam hal ini fokus penelitian dapat berkembang atau berubah sesuai dengan perkembangan masalah penelitian di lapangan. Dalam penelitian ini yang menjadi permasalahan adalah kesesuaian antara RPJMD periode 2010-2015 dengan program, alokasi dana, dan capaian program SKPD yang termasuk dalam tiga bidang prioritas yang menjadi fokus penelitian pada penelitian ini yaitu bidang pendidikan, bidang kesehatan, dan bidang infrastruktur.

3.3 Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian adalah tempat atau lokasi dalam suatu penelitian yang dilakukan oleh peneliti dalam mencari dan mengumpulkan sumber-sumber data di lapangan. Dalam penelitian kualitatif ini yang menjadi lokasi penelitian adalah 3 SKPD yang termasuk dalam bidang prioritas dan menggunakan anggaran yang besar yaitu Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan, dan Bina Marga.

3.4 Jenis Data

Data primer adalah data yang diambil secara langsung dari sumbernya atau melalui pengumpulan data dari pihak-pihak yang terkait dengan perumusan masalah penelitian, dalam penelitian ini yang terkait dengan perumusan masalah sebagaimana tertera diatas.

Sedangkan data sekunder adalah data yang diperoleh dari data yang ada pada lembaga atau instansi serta bahan lainnya yang berkaitan. Dalam penelitian ini yang menjadi data sekunder adalah data RPJMD periode 2010-2015, data yang relevan mengenai RPJMD periode 2010-2015, Rencana Strategis SKPD 2010-2015, dan Belanja Langsung Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan, Bina Mrga tahun 2011, 2012, 2013, 2014.

Dalam penelitian ini, pengumpulan data dan informasi yang berkenaan dengan penelitian diperoleh melalui informan dan dokumen.

1. Informan atau Key Informan

Informan disini dipilih yang menguasai tentang permasalahan yang akan diteliti, memiliki data dan bersedia memberikan data yang benar-benar relevan dan kompeten dengan masalah peneliti, berupa data keterangan, cerita atau kata-kata yang bermakna sehingga data yang diperoleh dapat digunakan untuk membangun teori. Oleh karena itu dalam penelitian ini yang menjadi informan kunci awal penelitian adalah (1) Kepala Sub Bidang Penelitian dan Pengembangan Bappekab (Badan Perencanaan Pembangunan Daerah) Jember untuk melihat program kerja Kabupaten Jember, jumlah dana yang dialokasikan untuk SKPD yang terkait dengan fokus penelitian, dan capaian program yang telah dilaksanakan serta cara perumusan Renstra SKPD yang baik menurut Bappekab sehingga dapat mencapai visi dan misi serta program-program pemerintah, (2) Karyawan Inspektorat Jember untuk mengetahui opini mengenai kesesuaian antara RPJMD 2010-2015 Pemerintah Daerah dengan Renstra Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan, dan Bina Marga, (3) Karyawan Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan, dan Bina Marga Kabupaten Jember untuk meminta opini dan klarifikasi atas hasil analisis data dan penilaian Inspektorat.

2. Dokumen

Sebagai sumber data lainnya yang bersifat melengkapi data utama yang relevan dengan masalah dan fokus penelitian, yaitu RPJMD periode 2010-2015, Rencana Strategis SKPD (Dinas Pendidikan, Dinas sehatan, Bina Marga) 2010-2015, dan Belanja langsung Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan, dan Bina Marga tahun 2011, 2012, 2013, dan 2014.

3.5 Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data merupakan jembatan yang menghubungkan peneliti dengan sosial yang ditelitinya. Melalui metode yang dipilih, penelitian dapat mengumpulkan berbagai data yang diperlukan guna menjawab *research question* yang ada (Efferin, 2004). Untuk memperoleh bahan serta keterangan

berupa data dan informasi yang efektif, maka dilakukan melalui beberapa tahapan, yaitu;

1. Dokumentasi

Dokumentasi yaitu peneliti mengumpulkan beberapa informasi seperti RPJMD periode 2010-2015, Rencana Strategis SKPD (Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan, dan Bina Marga) 2010-2015, dan Belanja Langsung Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan, dan Bina Marga tahun 2011, 2012, 2013, 2014.

2. Interview

Interview yaitu proses memperoleh keterangan/data berupa tanya jawab langsung dengan karyawan Bappekab Jember dan Inspektorat Jember.

3.6. Analisis Data

Sesuai dengan tujuan penelitian, maka setelah data terkumpul proses selanjutnya adalah menyederhanakan data yang diperoleh ke dalam bentuk yang mudah dibaca, dipahami, dan diinterpretasikan yang pada hakekatnya merupakan upaya mencari jawaban atas permasalahan yang ada. Karena itulah data yang diperoleh selanjutnya akan dianalisa serinci mungkin dengan jalan mengabstraksikan secara teliti setiap informasi yang diperoleh di lapangan, sehingga diharapkan dapat diperoleh kesimpulan yang memadai.

Salah satu teknik analisis data yang ada adalah model interaktif seperti yang dikemukakan Miles dan Huberman (dalam Sugiyono 2010: 91) mengenai langkah-langkah atau proses analisa data secara umum, yaitu:

- a. Mengumpulkan data

Merupakan proses mengumpulkan data yang diperoleh dari pengamatan langsung di lapangan, baik melalui wawancara, dan dokumentasi pada objek penelitian.

b. Reduksi data

Reduksi data merupakan proses pemilihan, pemusatan perhatian serta penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan. Reduksi data dilakukan dengan cara menggolongkan, mengarahkan dan mengorganisasikan data sedemikian rupa sehingga dapat ditarik kesimpulan. Dengan demikian data yang direduksi akan memberikan gambaran data yang lebih jelas dan mempermudah peneliti untuk melakukan pengumpulan data.

c. Penyajian data

Setelah melakukan reduksi data, maka langkah selanjutnya yang harus dilakukan adalah menyajikan data. Dalam penelitian kualitatif, penyajian data dapat dilakukan dengan bentuk bagan, deskripsi uraian, dan sejenisnya. Menurut Miles dan Huberman (dalam Sugiyono, 2010) yang paling sering digunakan dalam penelitian kualitatif adalah teks yang bersifat naratif. Dengan melakukan penyajian data, maka akan memudahkan dalam memahami apa yang terjadi di lapangan dan merencanakan serta memperbaiki kinerja selanjutnya berdasarkan apa yang telah dipahami tersebut. Dalam penelitian kali ini, peneliti menyajikan data dengan menggunakan tabel untuk dapat membandingkan aspek-aspek yang ingin dibandingkan, yaitu antara Indikator Kinerja Utama yang ada di RPJMD dengan program yang dibuat oleh SKPD. Juga ada tabel target kinerja yang ingin dicapai dengan realisasi hasil.

d. Penarikan kesimpulan

Penarikan kesimpulan merupakan kegiatan akhir dalam menganalisis data. Penarikan kesimpulan dilakukan berdasarkan data yang telah diperoleh dan diolah. Kesimpulan dalam penelitian kualitatif mungkin dapat menjawab rumusan masalah yang dirumuskan sejak awal, tetapi mungkin juga tidak, karena masalah dalam penelitian kualitatif masih bersifat sementara dan akan berkembang setelah peneliti berada di lapangan.

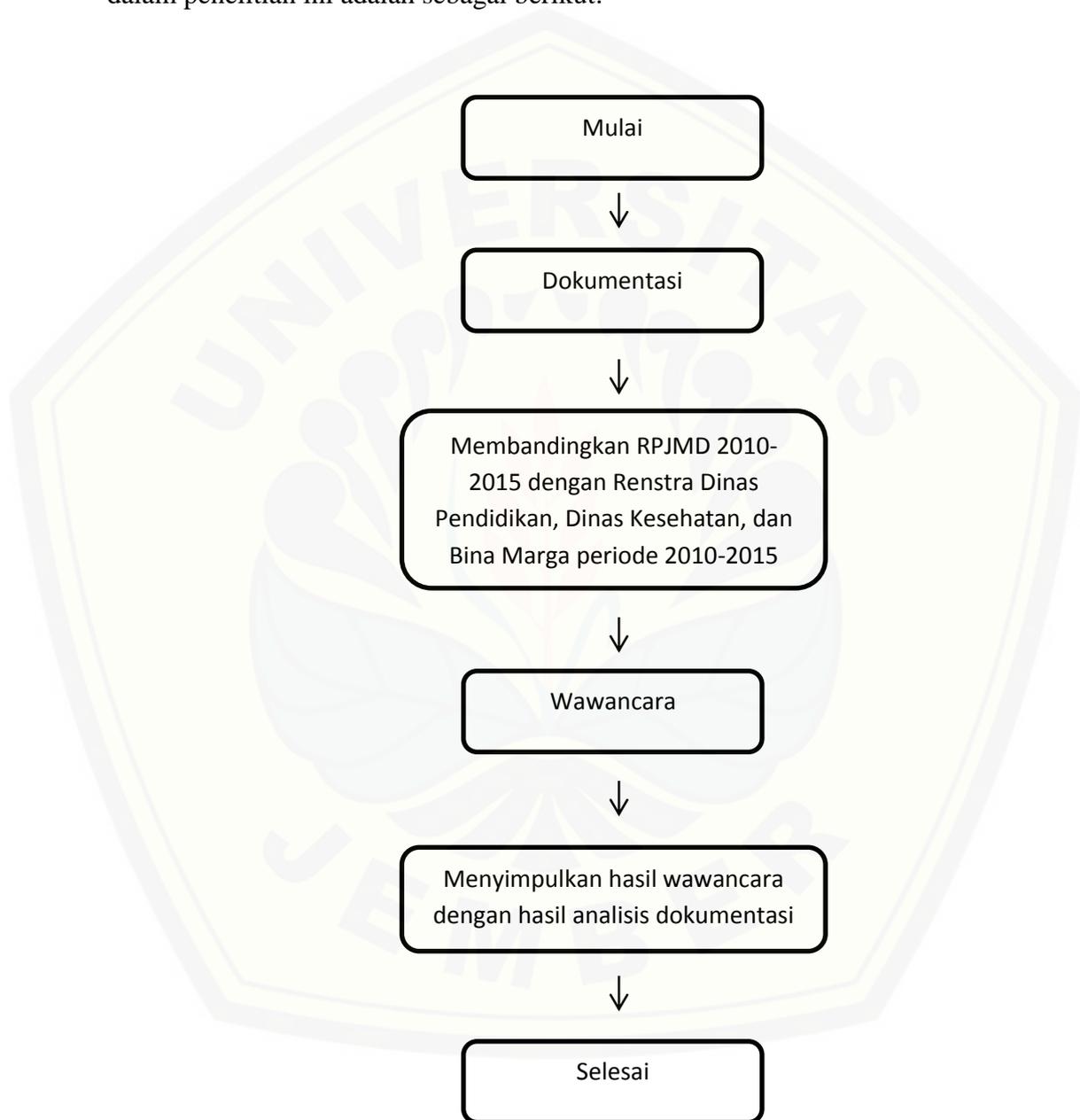
Dalam penelitian ini, peneliti melakukan analisis data dengan membandingkan kesesuaian antara target-target yang tercantum dalam RPJMD Kabupaten Jember periode 2010-2015, disesuaikan dengan program SKPD terkait yang tercantum dalam Renstra SKPD 2010-2015, alokasi dana untuk tiap SKPD terkait untuk tahun 2011, 2012, 2013, 2014, dan pencapaian akhir untuk target-target yang telah ditetapkan dalam Renstra. Untuk menilai apakah kinerja Kabupaten sudah tepat sasaran dan efisien atau belum.

3.7 Keabsahan Data

Studi kasus ini menggunakan penelitian pendekatan kualitatif. Keabsahan diperlukan dalam suatu penelitian pendekatan kualitatif. Keabsahan bertujuan untuk memberikan kepastiaan bahwa yang berukuran benar-benar merupakan variabel yang ingin diukur. Keabsahan ini juga dapat dicapai dengan proses pengumpulan data yang tepat. Salah satu caranya adalah dengan proses triangulasi, yaitu teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data itu. Menurut Moleong ada 4 macam triangulasi sebagai teknik pemeriksaan untuk mencapai keabsahan, dan dalam penelitian kali ini peneliti menggunakan salah satu metode dari triangulasi yaitu triangulasi data. Triangulasi data menggunakan berbagai sumber data seperti dokumen, arsip, hasil wawancara atau juga dengan mewawancarai lebih dari satu subjek yang dianggap memiliki sudut pandang yang berbeda.

2.8. Tahapan Penelitian

Tahapan penelitian merupakan gambaran langkah kerja strategis yang dilakukan oleh peneliti agar lebih terarah. Tahapan–tahapan yang akan dilakukan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:



Gambar 3.1 Tahapan Penelitian