

Efektivitas Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset (DPPKA) dalam Mengelola Keuangan Daerah di Kabupaten Serdang Bedagai

Yulinda Asmar

Abdul Kadir

Pemerintah Kabupaten Serdang Bedagai dan Universitas Medan Area

Email:abdulkadir@yahoo.com

Abstrak

Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset (DPPKA) adalah organisasi hasil *merger* antara Bagian Keuangan Sekretariat Daerah dan Dinas Pendapatan Daerah. Sebagai organisasi hasil penggabungan, maka dalam melaksanakan tugas dan fungsinya tidak lepas dari permasalahan efektivitas organisasi. Dalam konteks ini, peneliti ingin mengetahui efektivitas DPPKA dalam mengelola keuangan daerah baik dalam mengelola pendapatan daerah maupun belanja daerah dan dalam memverifikasi pertanggungjawaban pelaksanaan APBD. Oleh karena itu permasalahan yang diajukan "bagaimana efektivitas DPPKA dalam mengelola keuangan daerah?". Untuk itu dilakukan penelitian kualitatif diskriptif dan data dikumpulkan melalui wawancara, studi dokumentasi dan observasi yang diambil dari 11 orang informan utama dan 19 orang informan pendukung. Validasi data dilakukan dengan teknik triangulasi sedangkan analisa data dilakukan secara kualitatif dengan menggunakan model interaktif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam mengelola pendapatan daerah belum efektif karena tidak seluruh pos pendapatan daerah dapat menutup target dan tingkat realisasi pendapatan dari tahun ke tahun cenderung menurun. Disamping itu, belum sesuai dengan harapan unit kerja pemungut terumatama menyangkut upah pungut, DPRD mengenai target realisasi pendapatan setiap bulan dan masyarakat mengenai hak dan kewajiban. Selain itu belum efisien karena terdapat pembiayaan ganda dan tidak dibuat jadwal secara jelas dan rinci. Dari aspek fleksibilitas belum cukup fleksibel karena masih terdapat aturan main tentang pajak dan retribusi daerah yang mengacu pada Undang-undang yang telah dirubah. Dalam mengelola belanja daerah belum efektif karena masih terdapat rekening belanja dalam APBD yang tidak sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku, banyak usulan belanja unit organisasi dan masyarakat yang tidak masuk dalam RAPBD, terdapat duplikasi anggaran biaya penyusunan belanja daerah, terlambat menerapkan Kepmendagri No 29 tahun 2002 dan masih ditemukan pegawai yang kurang memiliki peran tetapi di bagian yang lain ada unit yang telalu dominan. Dalam memverifikasi pertanggungjawaban pelaksanaan APBD belum optimal karena dalam pemeriksaan Bawasda pada unit-unit organisasi masih ditemukan kesalahan-kesalahan dalam peng-SPJ-an, kurang konsisten dalam memegang peraturan perundang-undangan yang berlaku, masih ada kebijakan-kebijakan yang menyalahi aturan hukum dan tidak semua karyawan DPPKA merasa puas dengan dokumen pertanggungjawaban pelaksanaan APBD yang dihasilkan.

Kata Kunci : Belanja Daerah, Efektivitas DPPKA, Pendapatan Daerah, Verifikasi Pertanggungjawaban.

Abstract

Department of Revenue, Finance and Asset Management (DPPKA) is an organization resulting from the merger between the Finance Department and the Regional Secretariat of the Department of Revenue. As a result of merging organizations, then in carrying out its duties and functions can not be separated from issues of organizational effectiveness. In this context, the researchers wanted to know the effectiveness of DPPKA manage local finance both in managing local revenue and expenditures pertanggungjawaban area and verifying implementation of the budget. Therefore, the problems posed "how DPPKA effectiveness in managing local finances?". For qualitative descriptive study was conducted and data were collected through interviews, documentary studies and observations taken from 11 key informants and 19 informants supporters. Data validation is done by triangulation

technique while data analysis is conducted qualitatively by using an interactive model. The results showed that manage local revenue has not been effective because not all income accounts to cover the target area and the level of revenue from year to year tends to decrease. In addition, the unit has not been in line with expectations concerning wages terumatama work collectors collect, parliament revenue targets every month and the community about their rights and obligations. Besides not efficient because there are double financing and is not made clear and detailed timetable. From the aspect of flexibility yet flexible enough because there are rules about taxes and levies which refers to legislation that has been revamped. In managing the shopping area is not effective because there are accounts of expenditure in the budget which is not in accordance with the legislation in force, many proposals shopping organizational units and people who are not included in the proposed budget, there is no duplication of budget preparation of the shopping areas, too late to apply Decree No 29 2002 and still found an employee who lack role but on the other there are units that are too dominant. In verifying accountability of the budget is not optimal for the examination of the Inspectorate at the organizational units still found mistakes in the lawyer-SPJ's, less consistent in upholding the legislation in force, there are still policies that violate the rule of law and not DPPKA all employees were satisfied with the accountability of the budget document is generated.

Keyword: Shopping Area, Effectiveness DPPKA, Local Revenue, Verification Accountability.

PENDAHULUAN

Desentralisasi menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, ditandai dengan pentransferan sebagian besar urusan pemerintahan kepada daerah untuk menjadi kewenangan dan urusan rumah tangga daerah. Agar Daerah dapat mengelola kewenangan dan urusan rumah tangga dalam kerangka desentralisasi atau otonomi daerah secara efektif dan efisien, maka ada beberapa faktor atau syarat yang perlu mendapat perhatian. Menurut Riwo Kaho (2001 : 60), faktor yang mempengaruhi pelaksanaan otonomi adalah :

1. Manusia pelaksananya harus baik.
2. Keuangan harus cukup dan baik.
3. Peralatannya harus cukup dan baik.
4. Organisasi dan manajemennya harus baik.

Dengan demikian faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan desentralisasi adalah sumber daya manusia, kemampuan keuangan, peralatan dan organisasi manajemen pemerintahan daerah. Faktor manusia yang baik adalah faktor esensial dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Karena manusia merupakan subyek dalam setiap aktivitas pemerintahan. Ia merupakan pelaku dan penggerak proses mekanisme dalam sistem pemerintahan. Oleh karena itu, agar mekanisme pemerintahan tersebut berjalan dengan sebaik-baiknya, yakni sesuai

dengan aturan main yang ada dan tujuan yang diharapkan, maka manusia atau subyek atau pelakunya harus juga baik. Dalam konteks ini tidak hanya baik dari sisi intelektualitas tetapi juga dari sisi moralitas.

Disamping manusia yang baik dan keuangan yang cukup, dalam organisasi pemerintahan modern juga diperlukan alat-alat yang serba praktis dan efisien. Peralatan dalam hal ini adalah setiap benda atau alat yang dapat dipergunakan untuk memperlancar pekerjaan atau kegiatan pemerintah daerah, seperti komputer, kendaraan bermotor, alat kesehatan dan sebagainya. Sedangkan yang dimaksudkan organisasi dalam konteks ini adalah struktur organisasi, yaitu susunan yang terdiri dari satuan-satuan organisasi berserta segenap pejabat, kekuasaan, tugas dan hubungannya satu sama lain, dalam rangka mencapai suatu tujuan. Manajemen adalah proses manusia yang menggerakkan tindakan dalam usaha kerja sama, sehingga tujuan yang telah ditentukan benar-benar tercapai.

Sehubungan dengan penstransferan urusan pemerintahan yang telah dimulai oleh Undang-undang Nomor 32 tahun 2004, dengan pentransferan kewenangan bidang pemerintahan, di Kabupaten Serdang Bedagai dilakukan penataan kelembagaan. Salah satu tujuan dari penataan kelembagaan tersebut

adalah agar lembaga-lembaga yang ada dilingkungannya dapat mengelola urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan dan urusan rumah tangga. Penataan kelembagaan ini, tidak hanya dengan membentuk, menggabung dan menghapus lembaga, tetapi juga dengan menganalisis beban kerja sebuah unit organisasi. Mengikuti transfer kewenangan adalah pentransferan pegawai, sehingga juga dilakukan penataan pegawai. Dalam konteks penataan pegawai tidak hanya dilakukan dengan memberikan SK perubahan status kepegawaian dari pegawai pusat atau provinsi menjadi pegawai daerah Kabupaten Serdang Bedagai, tetapi juga dengan menempatkan pegawai dalam unit-unit organisasi baru hasil penataan kelembagaan.

Berkaitan dengan penataan kelembagaan organisasi pemerintah daerah, dalam tahun 2000 Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 84 tahun 2000 tentang Pedoman Penyusunan Organisasi Perangkat Daerah. Menurut Peraturan Pemerintah tersebut, dalam menentukan atau membentuk organisasi perangkat daerah didasarkan atas pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut :

1. Kewenangan pemerintah yang dimiliki oleh daerah.
2. Karakteristik, potensi dan kebutuhan daerah.
3. Kemampuan keuangan daerah.
4. Ketersediaan sumber daya daerah.
5. Pengembangan pola kerjasama antar daerah dan/atau pihak ketiga.

Mendasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 84 tahun 2000, Pemerintah Kabupaten Serdang Bedagai membentuk beberapa unit organisasi baru seperti Bagian Pemberdayaan Perempuan, Dinas Pengelola Pasar, Kantor Kependudukan dan Catatan Sipil, Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset dan sebagainya. Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset (DPPKA), merupakan unit organisasi baru hasil penggabungan antara Dinas Pendapatan Daerah dan Bagian Keuangan Sekretariat Daerah. Tugas pokok Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset adalah membantu Bupati dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dibidang pengelolaan keuangan daerah. Tugas mengelola keuangan daerah, yang terdiri dari pengelolaan pendapatan daerah, belanja daerah dan verifikasi semula menjadi

tanggungjawab dua unit organisasi yang dimerger tersebut.

Dalam prakteknya langkah tersebut telah membawa berbagai masalah, baik yang berkaitan dengan kelembagaan maupun individu yang menempati lembaga. Dari hasil pengamatan sementara, masalah yang ada tidak hanya menyangkut soal komunikasi antara personal, tetapi juga sudah meluas sampai pada egoisme sektoral, dimana ada kelompok-kelompok orang baru dan orang lama, kemudian ada kelompok instansi vertikal dan juga ada kelompok pemerintah daerah. Pengelompokkan pegawai pada Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset (DPPKA) yang paling menonjol adalah pegawai eks Dipenda dan pegawai eks Bagian Keuangan. Akibat pengelompokkan itu, yang terjadi tidak hanya ketidak kompakkan dalam menjalankan tugas pokok dan fungsi tetapi juga menyebabkan rendahnya produktifitas kerja.

Masalah lain yang perlu mendapat pemecahan adalah masih adanya dominasi unit tertentu terhadap unit lain dalam Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset (DPPKA), sehingga pembagian kerja berikut dampak ikutannya termasuk kesejahteraan tidak merata. Masalah itu, disamping berdampak pada berkurangnya motivasi kerja pegawai unit-unit yang tidak mendapat peran juga berdampak negatif terhadap kesehatan organisasi.

Ketiga fungsi pengelolaan keuangan yaitu pendapatan, belanja dan verifikasi, juga memiliki beberapa dampak negatif antara lain; *pertama*, munculnya dominasi DPPKA dalam pendistribusian keuangan daerah, yang juga mengurangi peran Bapeda sebagai unit perencanaan daerah. *Kedua*, munculnya rasa iri dari pegawai beberapa unit organisasi, khususnya dalam pengelolaan pendapatan. Dimana DPPKA yang tidak melakukan pemungutan pendapatan tetapi secara keseluruhan mendapat bagian upah pungut yang lebih banyak. *Ketiga*, rendahnya kontrol terhadap DPPKA dalam mengelola anggaran belanjanya, sehingga DPPKA pernah mengalokasikan tunjangan kesejahteraan pegawai yang melebihi unit organisasi lain. *Keempat*, beberapa target pendapatan asli daerah tidak bisa tercapai sebagaimana terlihat dalam tabel dibawah ini.

Tabel. 1 : Target dan Realisasi Penerimaan Pajak Daerah Tahun 2010

Jenis Pajak	Target	Realisasi	Lebih (kurang)	Realisasi
Hotel & Restoran	130.000.000	119.933.500	(10.066.500)	2,3
Hiburan	35.000.000	33.313.000	(1.687.000)	5,2
Reklame	50.000.000	57.290.235	7.290.235	14,6
PPJU	2.355.000.000	3.097.575.437	742.575.437	31,5
Galian Gol C	180.000.000	252.285.820	72.285.820	40,2
Jumlah	2.750.000.000	3.560.397.992	810.397.992	29,5

Sumber : Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset (DPPKA) 2011.

Tabel 1 di atas memperlihatkan bahwa target pajak daerah secara keseluruhan dapat dicapai dengan tingkat capaian 129,5 %. Akan tetapi untuk target pajak hotel dan restoran dan pajak hiburan tidak tercapai. Tidak dicapainya target kedua pajak tersebut karena di DPPKA sebagai unit yang mengelola pendapatan Kabupaten didalamnya termasuk pendapatan dari kedua pajak tersebut, tidak memiliki data riil tentang kondisi hotel dan rumah makan serta hiburan utamanya menyangkut jumlah pengunjung, sehingga tidak dapat memperhitungkan potensi, target dan realisasi pendapatan dari kedua jenis pajak secara cermat. Disamping itu juga terlihat bahwa sebagian besar pajak daerah diperoleh dari pajak penerangan jalan umum (PPJU), sedangkan besarnya penerimaan pajak ini bukan karena penarikan dan adanya target dari DPPKA tetapi merupakan setoran PLN.

Tabel. 2 : Target dan Realisasi Penerimaan Retribusi Daerah Tahun 2010

Jenis Retribusi	Target	Realisasi	Lebih (kurang)	% Realisasi
Kesehatan	7.614.375.000	7.272.502.378	(341.872.622)	95,5
Kebersihan	108.000.000	87.007.000	(20.993.000)	80,6
Cetak KTP	293.000.000	236.019.000	(56.981.000)	80,6
Akte Capil	150.000.000	193.107.000	43.107.000	128,7
Pemakaman	500.000	718.500	218.500	143,7
Parkir	227.000.000	230.296.800	3.296.800	101,5
Pasar	1.050.000.000	819.846.563	(230.153.437)	78,1
Kek Daerah	397.200.000	407.616.495	10.416.495	102,6
Terminal	100.000.000	100.022.000	22.000	100,02
RPH	96.900.000	74.376.500	(22.523.500)	76,8
Rekreasi Or	262.000.000	262.532.780	532.780	100,2
Jual Produk Daerah	10.000.000	13.018.000	3.018000	130,2
IMB	140.000.000	146.056.321	6.056.321	104,3
HO	50.000.000	50.095.200	95.200	100,2
Uji Kend	245.000.000	266.463.440	21.463.440	108,8
MCK	145.500.000	133.402.400	(12.097.600)	91,7
Tungg Ret	103.615.000	92.807.000	(10.808.000)	89,6
Jumlah	10.993.090.000	10.385.887.377	(607.202.623)	94,5

Sumber : Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset (DPPKA) 2011.

Tabel 2 di atas memperlihatkan bahwa dari 17 (tujuh belas) jenis retribusi daerah, 10 (sepuluh) jenis retribusi atau 58,8 % bisa mencapai bahkan melebihi target. Namun demikian kesepuluh jenis retribusi tersebut

merupakan retribusi yang nilainya kecil. Sedangkan 7 (tujuh) jenis retribusi atau 41,2 % yang nilainya besar-besar tidak bisa mencapai target. Oleh karena itu, secara keseluruhan retribusi daerah tidak dapat mencapai target dengan tingkat realisasi 94,5 %. Tidak tercapainya target retribusi tersebut disebabkan oleh beberapa faktor baik yang berhubungan dengan wajib retribusi maupun yang berhubungan dengan petugas pemungut retribusi. Salah satu keluhan dari petugas pemungut adalah masih adanya "ketidakadilan" atau tidak proporsionalnya dalam pembagian upah pungut antara unit pemungut dan DPPKA. Dalam konteks ini DPPKA sebagai unit pengelola seharusnya tidak perlu mendapatkan bagian upah pungut sekalipun prosentasenya lebih kecil dari unit pemungut, tetapi setelah dikumpulkan dari sekian jenis pendapatan asli daerah menjadi besar. Disamping itu didalam mata anggaran belanja DPPKA sudah ada anggaran pengelolaan keuangan daerah. Dengan kata lain di DPPKA terjadi double anggaran sementara unit pemungut yang memiliki tingkat resiko lebih tinggi dalam melakukan pemungutan cenderung terbatas anggaran operasionalnya.

Tabel. 3 : Target dan Realisasi Penerimaan BUMD dan lain-lain pendapatan Tahun 2010

Jenis Penerimaan	Target	Realisasi	Lebih (kurang)	% Realisasi
Bank Pasar	62.289.000	62.289.528	528	100,01
BKK	45.000.000	45.060.980	60.980	100,1
NV Tambi	200.000.000	200.000.000	0	100
Apotik Cahaya	37.000.000	39.745.266	2.745.266	107,5
Penjualan barang Daerah	1.100.000.000	664.940.400	(435.059.600)	60,5
Jasa Giro	6.131.001.000	8.843.030.075	2.712.029.075	144,2
TP/TGR	2.000.000	0	(2.000.000)	0
Sumbangan pihak ketiga	100.000.000	73.233.915	(26.766.085)	73,2
UKS	5.000.000	0	(5.000.000)	0
Penerimaan lain-lain	123.895.000	511.250.138	387.355.138	412,68

Sumber : Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset (DPPKA) 2011.

Berbeda dengan pajak dan retribusi daerah yang harus dipungut dari wajib pajak ataupun wajib retribusi, untuk penerimaan BUMD dan lain-lain penerimaan tidak dilakukan pemungutan tetapi lebih terkait dengan keuntungan BUMD. Oleh karena itu menurut tabel 3 di atas, target penerimaan dari BUMD dapat mencapai target. Namun demikian ada satu BUMD yang belum memberikan kontribusi pada pendapatan asli daerah yaitu PDAM. Dalam hal pendapatanpun DPPKA selaku unit pengelola tidak bisa

memberikan target kepada BUMD tetapi justru sebaliknya yaitu BUMD yang bersedia memberikan setoran kepada Pemerintah Daerah, sekian %. Pendek kata, di dalam organisasi Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset masih banyak permasalahan yang mengganggu efektivitas dalam menjalankan fungsi pengelolaan keuangan daerah. Oleh karena itu, peneliti tertarik melakukan penelitian tentang efektivitas Dinas Pendapatan, Pengelola Keuangan dan Aset dalam pengelolaan keuangan daerah.

Mendasarkan pada uraian di atas, maka permasalahan yang dapat dirumuskan adalah "bagaimana efektivitas Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Pemerintah Kabupaten Serdang Bedagai?"

TINJAUAN PUSTAKA

Organisasi dan Efektivitas Organisasi.

Organisasi oleh Robbins (1994: 4) didefinisikan sebagai kesatuan (*entity*) sosial yang dikoordinasikan secara sadar, dengan sebuah batasan yang relatif dapat diidentifikasi, yang bekerja atas dasar yang relatif terus menerus untuk mencapai suatu tujuan atau sekelompok tujuan. Sedangkan Gibson dkk (1996 : 6) mengartikan organisasi sebagai wadah yang memungkinkan masyarakat dapat meraih hasil yang sebelumnya tidak dapat dicapai oleh individu-individu secara sendiri-sendiri. Dari kedua definisi itu, mengindikasikan bahwa ; *pertama*, keberadaan organisasi adalah karena proses koordinasi secara sadar sehingga didalamnya mengandung unsur manajemen. *Kedua*, organisasi merupakan kesatuan sosial atau wadah yang berarti terdiri dari orang-orang atau kelompok orang yang berinteraksi satu sama lain dalam wadah tertentu.

Ketiga, adanya batasan yang relatif dapat diidentifikasi, yang berarti bahwa setiap organisasi mempunyai batasan yang membedakan antara siapa yang menjadi bagian dan siapa yang tidak menjadi bagian dari organisasi tersebut. *Keempat*, didalamnya ada keterikatan yang terus menerus, yang tidak berarti keanggotaan seumur hidup tetapi perubahan keanggotaan terjadi secara konstan dan partisipasi anggota organisasi berjalan secara teratur. *Kelima*, keberadaan organisasi adalah untuk mencapai suatu tujuan, dan tujuan itu tidak dapat dicapai oleh individu-individu yang bekerja sendiri.

Dengan demikian organisasi mengakui adanya kebutuhan untuk mengkoordinasikan pola interaksi individu-individu atau kelompok dalam organisasi secara formal, sehingga diperlukan adanya struktur dan desain organisasi.

1. Struktur Organisasi.

Struktur organisasi adalah pola formal yang mengelompokkan orang dan pekerjaan, sehingga ia menetapkan bagaimana tugas akan dibagi, siapa melaporkan kepada siapa, dan mekanisme koordinasi yang formal serta pola interaksi yang akan diikuti (Robbins, 1994 : 6). Struktur organisasi seringkali digambarkan dengan bagan organisasi. Agar bagan organisasi dapat hidup, maka diperlukan adanya proses organisasi, seperti komunikasi, pengambilan keputusan dan pengembangan organisasi. Dengan kata lain proses organisasi adalah aktivitas yang memberikan kehidupan bagi organisasi. Struktur organisasi mempunyai tiga buah komponen yaitu kompleksitas, formalisasi dan sentralisasi.

Kompleksitas merujuk pada tingkat diferensiasi yang ada didalam sebuah organisasi, baik yang sifatnya horisontal, vertikal maupun spasial. Diferensiasi horisontal merujuk pada pemisahan horisontal diantara unit-unit berdasarkan orientasi para anggota organisasi, sifat dari tugas yang dilaksanakan, dan tingkat pendidikan serta pelatihannya. Oleh karena itu, semakin banyak jenis pekerjaan yang ada dalam organisasi yang membutuhkan pengetahuan dan ketrampilan, maka semakin kompleks pula organisasi tersebut. Diferensiasi vertikal merujuk pada kedalaman hirarki struktur organisasi, sehingga ia berhubungan erat dengan masalah rentang kendali, yaitu jumlah bawahan yang dapat diatur secara efektif oleh seorang manajer. Diferensiasi spasial, menunjuk pada tingkat sejauh mana lokasi fasilitas dan para pegawai tersebar secara geografis. Oleh karena itu, diferensiasi spasial dapat dilihat sebagai perluasan diferensiasi vertikal dan horisontal yang memungkinkan untuk memisahkan tugas dan pusat kekuasaan secara geografis, pemisahan ini meliputi jumlah maupun jarak.

Formalisasi menunjuk pada tingkat sejauh mana pekerjaan didalam organisasi tersebut distandarisasikan. Dengan standarisasi tersebut, maka akan mengurangi

keanekaragaman. Namun demikian, jika sebuah pekerjaan terlalu diformalisasi, maka akan mengurangi kebebasan pelaksana pekerjaan dalam hal apa yang harus dikerjakan, bagaimana mengerjakannya dan kapan dikerjakan. Tetapi jika formalisasi rendah, maka perilaku pegawai dapat tidak terprogram. Oleh karena itu dalam tingkah formalisasi perlu disesuaikan dengan sifat pekerjaan. Formalisasi dapat dilakukan melalui beberapa teknik, yaitu : seleksi calon pekerja, pembuatan persyaratan tertentu untuk setiap peran, pembuatan peraturan/prosedur/kebijakan, pelatihan dan melakukan ritual tertentu.

Sentralisasi merujuk kepada tingkat dimana pengambilan keputusan dikonsentrasikan pada suatu titik tunggal didalam suatu organisasi. Konsentrasi yang tinggi menunjukkan sentralisasi yang tinggi, dan konsentrasi yang rendah menunjukkan sentralisasi yang rendah atau disebut desentralisasi. Namun demikian desentralisasi tidak sama dengan diferensiasi spasial, karena sentralisasi lebih memfokuskan pada penyebaran kekuasaan untuk mengambil keputusan dan organisasi dan diferensiasi spasial merupakan penyebaran secara geografis. Oleh karena itu, pengambilan keputusan menjadi sesuatu yang penting untuk diperhatikan baik dalam kerangka sentralisasi maupun desentralisasi.

2. Desain Organisasi.

Desain organisasi menunjuk pada cara-cara bagaimana sebuah organisasi dapat dirancang untuk mencapai tujuan organisasi. Oleh karena itu, ia mempertimbangkan konstruksi dan mengubah struktur organisasi untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi. Mengkonstruksi dan mengubah sebuah organisasi sama seperti membangun atau memperbaiki rumah yang keduanya dimulai dengan tujuan akhir. Perancang / pendesaian kemudian menciptakan suatu cara atau rencana yang disebut dengan bagan organisasi untuk mencapai tujuan akhir.

Dengan demikian desain organisasi berkaitan dengan struktur organisasi secara menyeluruh. Sedangkan struktur organisasi sendiri menunjuk pada pola formal aktivitas dan hubungan antar berbagai sub unit dalam organisasi. Menurut Robbins (1994 : 332) pada dasarnya struktur organisasi terdiri dari lima konfigurasi, yaitu struktur sederhana,

birokrasi mesin, birokrasi profesional, struktur devisional dan *adhocrasi*.

Struktur sederhana untuk organisasi yang relatif kecil, masih dalam tahap permulaan perkembangan, dalam lingkungan sederhana dan dinamis, sebagai tanggapan terhadap waktu krisis atau untuk mendesentralisasi kekuasaan. Birokrasi mesin didesain untuk organisasi yang besar, lingkungan yang sederhana dan stabil, pekerjaan yang bersifat rutin dan terstandarisasi. Birokrasi profesional didesain untuk organisasi besar dengan teknologi rutin, anggotanya para spesialis yang bekerja dalam lingkungan yang kompleks. Struktur devisional didesain untuk menanggapi strategi yang menekankan keanekaragaman pasar atau produk, dimana organisasi tersebut besar, teknologinya dapat dibagi-bagi dan lingkungannya sederhana dan stabil. Sedangkan *adhocracy* mensyaratkan manajer puncak melepaskan sebagian besar kontrol yang ada. Oleh karena itu, *adhocracy* didesain untuk strategi yang beraneka ragam, beresiko tinggi atau jika teknologi tidak rutin dan lingkungannya dinamis maupun kompleks.

Pemilihan terhadap struktur dan desain organisasi secara tepat, memungkinkan terbentuknya organisasi yang efektif, sehingga dapat terwujud efektivitas organisasi. Menurut Ilham Gunawan, kata "efektivitas" berasal dari kata dasar "efek" dan kata "efek" berarti akibat, pengaruh, akibat yang disengaja, ditujukan pada yang satu akan tetapi pada haketnya yang dikehendaki (sebagai sasaran yang sesungguhnya) adalah yang lain. Kata "efektif" sendiri diartikan sebagai tepat mengenai sasaran, jitu, dapat membawa hasil, mulai berlaku (Ilham Gunawan dan Frans B.S, 2003 : 112). Dalam perspektif perilaku organisasi kata "efektivitas" berasal dari kata "efek" dan istilah tersebut digunakan dalam konteks hubungan sebab akibat (Gibson, dkk, 1996 : 30). Sedangkan Abdul Halim dkk (2000 : 72), mengartikan efektivitas sebagai hubungan antara *out put* pusat pertanggungjawaban dan tujuannya. Makin besar kontribusi *out put* terhadap tujuan maka makin efektiflah satu unit tersebut.

Sedangkan menurut Etzioni (Robbins, 1994 : 53) mendefinisikan keefektifan dengan sejauh mana organisasi mewujudkan tujuan-tujuannya. Dalam definisi tersebut tersembunyi makna ganda, yaitu tujuan siapa

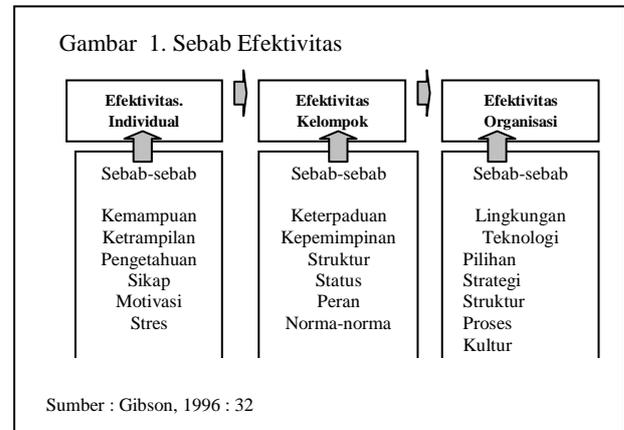
?, tujuan jangka panjang atau tujuan jangka pendek ? tujuan resmi atau tujuan aktual ?. Oleh karena itu untuk mengungkap keberhasilan sebuah organisasi digunakan istilah kelangsungan hidup, karena jika ada sesuatu yang dicari sebuah organisasi untuk dikerjakan, maka itu adalah upaya mempertahankan kelangsungan hidupnya.

Menurut Gibson dkk (1996 : 28) bahwa Efektivitas dalam konteks perilaku organisasi merupakan hubungan optimal antara produksi, kualitas, efisiensi, fleksibilitas, kepuasan, sifat keunggulan dan pengembangan. Terhadap efektivitas tersebut dalam studi perilaku organisasi terdapat tiga tingkat analisis, yaitu individu, kelompok dan organisasi. Dengan demikian efektivitas dalam sebuah organisasi pada dasarnya dipengaruhi oleh efektivitas individu, efektivitas kelompok dan efektivitas organisasi itu sendiri.

Efektivitas individual menekankan pada kinerja tugas dari karyawan tertentu atau anggota organisasi. Tugas yang harus dikerjakan merupakan bagian pekerjaan atau posisi dalam organisasi. Manajer secara rutin menilai efektivitas individu melalui proses evaluasi prestasi siapa yang akan menerima kenaikan gaji, promosi dan balas jasa. *Efektivitas kelompok* secara sederhana adalah jumlah kontribusi seluruh anggota. Namun demikian efektivitas kelompok sebenarnya tidak hanya sekedar penjumlahan dari efektivitas individu tetapi juga menyangkut sinergi, yang biasanya sebagai istilah yang ditujukan bila jumlah kontribusi individu lebih besar dari pada menjumlahkan secara sederhana. Sedangkan *Efektivitas organisasi* pada dasarnya lebih dari sekedar penjumlahan efektivitas individu dan kelompok. Melalui efek sinergi organisasi mendapatkan efektivitas yang lebih tinggi dibanding penjumlahan bagian-bagiannya.

Pekerjaan manajemen adalah melakukan identifikasi sebab terjadinya Efektivitas organisasi, kelompok dan individu. Perbedaan sebab dan indikator akan membuat kesulitan tersendiri. Dengan pemahaman bahwa "efektivitas" merupakan hasil dari hubungan sebab akibat, maka dalam konteks ini efektivitas kelompok tergantung dari efektivitas individu dan efektivitas organisasi tergantung dari efektivitas kelompok dan efektivitas individu. Hubungan sesungguhnya dari ketiga perspektif akan bervariasi tergantung dari beberapa faktor seperti tipe

organisasi, pekerjaan yang dilakukan, dan teknologi yang digunakan untuk melakukan pekerjaan tersebut. Mengenai sebab-sebab dari masing-masing perspektif efektivitas oleh Gibson digambarkan sebagai berikut :



Untuk mengkaji efektivitas dapat digunakan beberapa pendekatan. Gibson, dkk (1996 : 16) membedakan menjadi tiga pendekatan, yaitu pendekatan tujuan, pendekatan teori sistem dan pendekatan *multiple constituency*. Sementara itu Robbins (1994 : 57) membedakan menjadi empat pendekatan, yaitu pendekatan pencapaian tujuan, pendekatan sistem, pendekatan konstituensi strategis dan pendekatan nilai-nilai bersaing. Sedangkan untuk menilai keefektifan organisasi atau menilai kemungkinan organisasi bertahan hidup diperlukan indikator-indikator tertentu, yang juga disebut sebagai kriteria efektivitas. Dari segi waktu kriteria efektivitas organisasi dapat dikelompokkan dalam tiga dimensi, yaitu jangka pendek, jangka menengah dan jangka panjang. Ketiga dimensi waktu dari efektivitas organisasi tersebut, menurut Gibson dkk (1996 : 50 – 55), terdiri dari :

a. Jangka pendek.

- 1) Produksi, adalah sebagai cermin kemampuan organisasi dalam menghasilkan sejumlah barang dan jasa seperti yang dituntut lingkungan. Ukuran produksi dalam konteks ini meliputi laba, penjualan, bagian pasar, siswa yang lulus, pasien yang disembuhkan, dokumen yang selesai diproses, dan klien yang dilayani. Dengan kata lain ia berkaitan langsung dengan keluaran yang dikonsumsi oleh pelanggan dan klien organisasi.
- 2) Mutu, yaitu sebagai memenuhi harapan pelanggan dan klien untuk

- kinerja produk dan jasa dengan ukuran dan penilaian mutu barasal dari pelanggan.
- 3) Efisiensi, diartikan sebagai rasio keluaran dibanding masukan. Kriteria efisiensi memfokuskan pada siklus masukan - proses - keluaran, dan bahkan menekankan pada elemen masukan dan proses. Ukuran efisiensi termasuk tingkat pendapatan dari kapital dan aset, unit biaya, bahan buangan dan pemborosan, waktu berhenti, tingkat hunian dan biaya per pasien atau per siswa atau per klien. Ukuran efisiensi tidak bisa tidak harus dalam bentuk rasio, rasio manfaat *versus* biaya, keluaran atau waktu.
 - 4) Fleksibilitas, menunjuk pada kemampuan organisasi untuk mengalihkan sumber daya dari aktivitas yang satu ke aktivitas yang lain guna menghasilkan produk dan pelayanan yang baru dan berbeda menanggapi permintaan pelanggan. Terdapat tiga aspek dalam fleksibilitas, yaitu *pertama*, kemampuan dalam menjawab perubahan lingkungan eksternal (pelanggan, persaingan, peraturan pemerintah). *Kedua*, individu dan kelompok dalam organisasi harus mampu menjawab perubahan individu dan kelompok lain di dalam organisasi yang sama. *Ketiga*, organisasi harus dapat mengadaptasikan praktek perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengendalian dan kebijakan untuk menjawab perubahan yang ada.
 - 5) Kepuasan, ditujukan pada perasaan karyawan terhadap pekerjaan mereka dan peran di organisasi. Ukuran kepuasan antara lain ; sikap karyawan, keluar masuk karyawan, tingkat absensi, keterlambatan dan keluh kesah.
- b. Jangka menengah.
- 1) Persaingan, menggambarkan posisi organisasi dalam memenuhi permintaan pelanggan atau klien. Dengan kata lain merupakan kemampuan organisasi dalam berkompetisi di pasar.
 - 2) Pengembangan, menunjuk pada investasi sumber daya untuk memenuhi permintaan lingkungan di masa mendatang. Dari sisi manajemen sumber daya manusia upaya pengembangan berbentuk program managerial dan non managerial.
- c. Jangka panjang.
- Kelangsungan hidup, dalam hal ini organisasi mengembangkan alternatif rencana dan dengan menyeleksi rencana yang tepat sesuai dengan perubahan lingkungan. Dengan kata lain organisasi akan terus menjaga kelangsungan hidup sampai pada suatu titik mereka menerima kemungkinan tidak bisa bertahan lagi mengambil tindakan menghadapi kemungkinan tersebut.
- Mendasarkan pada uraian di atas, dalam konteks ini efektivitas organisasi akan dianalisis dalam tiga tingkatan yaitu individu, kelompok dan organisasi, melalui pendekatan pencapaian tujuan serta dari dimensi waktu jangka pendek. Oleh karena itu kriteria yang digunakan untuk melihat efektivitas adalah (a) produksi (b) mutu (c) efisiensi (d) fleksibilitas dan (e) kepuasan.

Pengelolaan Keuangan Daerah.

Dalam konteks ilmu administrasi negara, berbicara mengenai keuangan daerah tidak bisa dilepaskan dari pembicaraan tentang keuangan negara, lebih-lebih dalam negara kesatuan. Negara yang didalamnya terdapat daerah-daerah otonom pada dasarnya merupakan subyek ekonomi selain rumah tangga, perusahaan dan luar negeri. Sebagai subyek ekonomi, negara dan daerah memiliki berbagai kegiatan dan membutuhkan pembiayaan sehingga harus ditopang dengan penerimaan. Adanya penerimaan dan pengeluaran uang oleh negara, munculah istilah keuangan negara sehingga dalam kacamata teoritik berkembang ilmu keuangan negara.

Suparmoko (1992 : 3) mengartikan ilmu keuangan negara sebagai bagian dari ilmu ekonomi yang mempelajari tentang kegiatan-kegiatan pemerintah utamanya mengenai penerimaan dan pengeluarannya beserta pengaruh-pengaruhnya didalam perekonomian, terutama pengaruh-pengaruh terhadap pencapaian tujuan kegiatan ekonomi seperti pertumbuhan ekonomi, stabilitas harga-harga, distribusi penghasilan yang lebih merata, peningkatan efisiensi dan penciptaan lapangan kerja. Penerimaan dan pengeluaran

pemerintah tersebut dibuat dalam suatu daftar terperinci yang disebut dengan anggaran. Oleh karena itu, anggaran adalah suatu daftar atau pernyataan yang terperinci tentang penerimaan dan pengeluaran negara yang diharapkan dalam jangka waktu tertentu yang biasanya satu tahun.

Anggaran (budget) biasanya dipersiapkan oleh lembaga eksekutif baik menyangkut rencana penerimaan maupun pengeluaran / belanja termasuk pos-posnya dan dibahas oleh legislatif untuk ditetapkan menjadi produk peraturan perundang-undangan. Dalam tingkatan negara dengan Undang-undang tentang APBN dan dalam tataran Pemerintahan Daerah dengan Peraturan Daerah tentang APBD. Oleh karenanya anggaran harus mencerminkan politik pengeluaran pemerintah yang rasional baik secara kuantitatif maupun kualitatif, sehingga akan terlihat ; (1) ada pertanggung jawaban pemungutan pajak dan lain-lain pungutan oleh Pemerintah, (2) adanya hubungan yang erat antara fasilitas penggunaan dana dan penarikannya, (3) adanya pola pengeluaran pemerintah yang dapat dipakai sebagai pertimbangan didalam menentukan pola penerimaan pemerintah yang pada akhirnya menentukan tingkat distribusi penghasilan (Suparmoko ; 1992 : 50). Dengan demikian anggaran dapat digunakan sebagai alat untuk mempengaruhi kecepatan penghasilan negara dan daerah. Adapun mengenai kebijakan anggaran mana yang dipakai tergantung dari keadaan perekonomian yang dihadapi. Dalam keadaan deflasi biasanya digunakan anggaran yang defisit, dalam keadaan inflasi digunakan anggaran surplus dan dalam keadaan normal digunakan anggaran yang seimbang.

Sebagaimana disebutkan dimuka bahwa dalam anggaran terdapat pengeluaran dan penerimaan. Pengeluaran pemerintah diperlukan untuk menyediakan barang publik, mengalokasikan barang produksi dan barang konsumsi, memperbaiki distribusi pendapatan, memelihara stabilitas dan mempercepat pertumbuhan ekonomi serta kesejahteraan masyarakat. Karena kebutuhan masyarakat selalu berkembang, maka pengeluaran pemerintah juga selalu berkembang. Meskipun demikian pengeluaran pemerintah pada dasarnya dapat diklasifikasikan kedalam lima jenis (Suparmoko, 1992 : 48), yaitu :

1. Pengeluaran yang "self-liquidating" sebagian atau seluruhnya, artinya pengeluaran pemerintah mendapatkan pembayaran kembali dari masyarakat yang menerima jasa-jasa / barang-barang yang bersangkutan.
2. Pengeluaran yang reproduktif, artinya mewujudkan keuntungan-keuntungan ekonomis bagi masyarakat, yang dengan naiknya tingkat penghasilan dan sasaran pajak yang lain akhirnya akan menaikkan penerimaan pemerintah.
3. Pengeluaran tidak self-liquidating maupun tidak reproduktif, yaitu pengeluaran yang langsung menambah kegembiraan dan kesejahteraan masyarakat atau dapat mengakibatkan naiknya penghasilan nasional.
4. Pengeluaran yang secara langsung tidak reproduktif dan merupakan pemborosan.
5. Pengeluaran yang merupakan penghematan di masa yang akan datang.

Sedangkan penerimaan pemerintah pada dasarnya dapat berasal dari berbagai sumber, menurut Suparmoko (1992 : 91) sumber-sumber penerimaan pemerintah terdiri dari ; pajak, retribusi, keuntungan dari perusahaan-perusahaan negara, denda-denda dan pampasan yang dijalankan pemerintah, sumbangan masyarakat untuk jasa yang diberikan pemerintah, pencetakan uang kertas, hasil dari undian, pinjaman dan hadiah.

Menurut Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, bahwa yang dimaksud dengan Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut, dalam kerangka Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Dengan demikian dalam keuangan daerah juga terdapat unsur-unsur penerimaan dan pengeluaran pemerintah daerah. Oleh karena itu keuangan daerah perlu dikelola secara baik. Sedangkan tujuan utama pengelolaan keuangan pemerintah daerah, menurut Devas,

Dkk (1989 ; 279) meliputi (1) tanggungjawab (2) memenuhi kewajiban keuangan (3) kejujuran (4) hasil guna dan daya guna serta (5) pengendalian.

Pertanggungjawaban mengandung pengertian bahwa pemerintah daerah harus mempertanggungjawabkan tugas keuangannya kepada lembaga atau orang yang berkepentingan yang sah. Lembaga atau orang itu termasuk Pemerintah Pusat, DPRD, Kepala Daerah dan Masyarakat Umum. Unsur penting dari pertanggungjawaban adalah (a) keabsahan, yaitu bahwa setiap transaksi keuangan harus berpangkal pada wewenang hukum tertentu (b) pengawasan, adalah tata cara yang efektif untuk menjaga kekayaan uang dan barang, mencegah pemborosan dan penyelewengan, dan memastikan semua pendapatan yang sah benar-benar terpungut, jelas sumbernya dan tepat penggunaannya.

Mampu memenuhi kewajiban keuangan mengandung arti bahwa keuangan daerah harus ditata sedemikian rupa sehingga mampu melunai semua ikatan keuangan, jangka pendek, dan jangka panjang. Kejujuran adalah bahwa urusan keuangan harus diserahkan pegawai yang jujur, dan kesempatan untuk berbuat curang diperkecil. Hasil guna dan daya guna kegiatan daerah memberikan pengertian bahwa tata cara mengurus keuangan daerah harus sedemikian rupa sehingga memungkinkan program dapat direncanakan dan dilaksanakan untuk mencapai tujuan pemerintah daerah dengan biaya serendah-rendahnya dan dalam waktu secepat-cepatnya.

Sedangkan pengendalian mengandung arti bahwa petugas keuangan pemerintah daerah, dewan perwakilan rakyat daerah dan petugas pengawas harus melakukan pengendalian agar semua tujuan tersebut dapat dicapai. Mereka harus mengusahakan agar selalu mendapat informasi yang diperlukan untuk memantau pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran untuk membandingkan penerimaan dan pengeluaran dengan rencana dan sasaran.

Didalam sistem keuangan pemerintah daerah terdapat 2 (dua) unsur utama pengelolaan keuangan, yaitu (1) unsur berkala dan unsur hukum, (2) unsur luar dan unsur dalam (Devas, dkk, 1989 : 280). Unsur berkala mencakup unsur-unsur yang menjadi bagian dari kegiatan-kegiatan berkala dalam satu tahu, yaitu ; menyusun program dan anggaran,

pengeluaran dan penerimaan anggaran, urusan uang keluar dan uang masuk, mencatat dan melaporkan transaksi keuangan. Unsur hukum mencakup unsur-unsur pengaturan dan pemantauan kegiatan berkala, yaitu ; undang-undang dan peraturan keuangan, transaksi dan pemeriksaan keuangan dari dalam.

Unsur luar meliputi pengawasan yang dikenakan terhadap pemerintah daerah oleh pejabat-pejabat pengawas yang lebih tinggi, berdasarkan hukum, peraturan dan pedoman, ratifikasi mengenai anggaran dan peraturan keuangan, laporan kebutuhan dan pemeriksaan keuangan dari luar. Sedangkan unsur dalam ialah unsur pengawasan dan pelaporan yang diadakan dan dilakukan oleh Pemerintah Daerah bagi pedoman para pejabat keuangan pemerintah daerah. Unsur-unsur ini yang terpenting adalah prosedur berkala beserta peraturan-peraturan yang dirumuskan sendiri dan pemeriksaan keuangan dari dalam.

Karena pengelolaan keuangan pemerintah daerah menyangkut pertanggungjawaban kepada publik, maka harus dilakukan secara baik. Menurut Devas, dkk (1989 : 281) ciri-ciri dari pengelolaan keuangan yang baik adalah (1) sederhana (2) lengkap (3) berhasil guna (4) berdaya guna (5) mudah disesuaikan. Sederhana artinya bahwa sistem yang sederhana lebih mudah dipahami dan dipelajari oleh mereka yang bertugas menjalankannya, dan lebih besar kemungkinan diikuti tanpa salah ; dapat lebih cepat memberikan hasil dan mudah diperiksa dari luar dan dari dalam.

Lengkap ; secara keseluruhan pengelolaan keuangan daerah hendaknya dapat digunakan untuk mencapai semua tujuan pengelolaan keuangan daerah dan harus mencakup segi keuangan setiap kegiatan daerah. Kegiatan menyusun anggaran harus menegakkan keabsahan penerimaan dan pengeluaran, menjaga agar daerah selalu dapat melunasi kewajiban keuangannya, menjalankan pengawasan dari dalam, berusaha mencapai hasil guna dan daya guna setinggi-tingginya dalam semua kegiatan dan menjaga jangan sampai ada penerimaan dan pengeluaran yang tidak masuk rencana atau tidak dimasukkan dalam anggaran.

Berhasil guna yaitu bahwa pengelolaan keuangan bersangkutan harus dalam kenyataan mencapai tujuan-tujuan

pengelolaan keuangan. Hal ini dapat diwujudkan melalui peraturan, misalnya peraturan yang mengharuskan pemerintah daerah menyelesaikan rencana anggarannya pada tanggal tertentu sebelum tahun anggaran berakhir. Pengelolaan keuangan daerah dilengkapi dengan cara-cara tertentu yang dapat menjamin terciptanya hasil guna yang cukup tinggi dan dapat dinilai secara berkala.

Berdaya guna, memiliki dua segi (a) daya guna melekat, yaitu pengelolaan keuangan daerah harus dinaikkan setinggi-tingginya; artinya hasil yang ditetapkan harus dapat dicapai dengan biaya serendah-rendahnya dari sudut jumlah petugas dan dana yang dibutuhkan atau hasil harus dicapai sebesar-besarnya dengan menggunakan petugas dan dana pada tingkat tertentu. (b) pengelolaan keuangan daerah harus dirancang sedemikian rupa sehingga memperbesar daya guna yang menjadi alat bagi pemerintah daerah untuk menjalankan kegiatan-kegiatannya, dan tidak menghambatnya.

Mudah disesuaikan ; pengelolaan keuangan daerah tidak dibuat sedemikian kaku sehingga sulit menerapkannya, atau menyesuainya, pada keadaan yang berbeda-beda. Karena itu jumlah pegawai, jumlah bagian yang mengurus keuangan jangan ditentukan dengan peraturan sedemikian rupa sehingga sulit menjalankan tata usaha keuangan jika petugas kurang, atau juga tata cara mengubah anggaran yang dirancang untuk waktu inflasi ketika harga stabil diterapkan mentah-mentah pada waktu inflasi meraja lela, ketika ukuran dan volume pekerjaan telah jauh meningkat.

Mendasarkan pada uraian di atas, maka pengelolaan keuangan daerah merupakan kegiatan pengelolaan semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut, dalam kerangka anggaran pendapatan dan belanja daerah dengan tujuan mencapai (1) pertanggungjawaban (2) memenuhi kewajiban keuangan (3) kejujuran (4) berhasil guna dan berdaya guna serta (5) pengendalian.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif. Teknik Pengumpulan menggunakan

data primer (wawancara, dan dokumentasi serta observasi) dan Data sekunder adalah data yang diperoleh secara tidak langsung, yaitu dengan melakukan kutipan-kutipan dari berbagai sumber yang relevan. Populasi dalam penelitian ini adalah instansi pemerintah yaitu Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Kabupaten Serdang. Responden dalam penelitian ini terbagi menjadi responden utama dan responden pendukung yaitu Informan utama terdiri dari (Kepala DPPKA, Kepala Bidang Belanja, Kepala Bidang Pendapatan, Kepala Bidang Perencanaan dan Pengendalian, Sekretaris DPPKA, Ka Sub Bid, staf DPPKA) dan Informan pendukung terdiri dari pengguna anggaran (pimpinan unit kerja), pemegang kas. Penelitian ini dilakukan menggunakan teknik analisa data deskriptif dan kualitatif.

PEMBAHASAN

Efektivitas DPPKA Dalam Pengelolaan Pendapatan Daerah.

Sebagai konsekuensi dari pembagian wilayah negara kedalam wilayah administrasi dan daerah-daerah otonom, maka kepada mereka diberikan hak untuk mendapatkan sumber keuangan yang antara lain berupa ; kepastian tersedianya pendanaan dari pemerintah sesuai dengan urusan pemerintahan yang diserahkan, kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah dan hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber daya nasional yang berada di daerah dan dana perimbangan lainnya, hak untuk mengelola kekayaan Daerah dan mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah serta sumber-sumber pembiayaan. Berkaitan dengan hal itu, pasal 157 Undang-undang No 32 Tahun 2004 Jo Pepu No 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-Undang No 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menegaskan bahwa "sumber pendapatan daerah terdiri dari" :

- a. Pendapatan Asli Daerah yang selanjutnya disebut PAD, yaitu :
 - 1) hasil pajak daerah.
 - 2) hasil retribusi daerah.
 - 3) hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan.
 - 4) Lain-lain PAD yang sah.

- b. Dana Perimbangan; dan
c. Lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Dengan kata lain pendapatan daerah pada dasarnya terdiri dari dua komponen, yaitu pendapatan yang berasal dari hasil usaha sendiri dan pendapatan yang berasal dari Pemerintah. Pendapatan Daerah Kabupaten Serdang Bedagai, sebelum berdiri Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset (DPPKA) tahun 2006 dan setelah berdiri DPPKA (2008 – 2010) dapat dilihat dari tabel-tabel dibawah ini :

Tabel 1. Target dan Realisasi Pendapatan Kabupaten Serdang Bedagai Tahun 2008-2010

No	Tahun	Target (Rp)	Realisasi (Rp)	Tingkat Realisasi (%)
1	2004/2005	22.318.227.000	22.632.476.467	101,00
2	2005/2006	26.912.772.000	25.372.795.042	94,00
3	2006/2007	33.527.295.000	34.822.234.968	104,00
4	2007/2008	54.191.543.000	57.602.596.101	106,00
5	2008/2009	83.064.848.000	80.045.435.177	96,36
6	2010	75.990.858.000	76.139.368.197	100,19

Sumber : Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset (DPPKA) 2010

Tabel di atas menunjukkan bahwa rata-rata tingkat realisasi pendapatan daerah dalam tahun 2004-2001 mencapai 100,25 %. Artinya bahwa pendapatan daerah yang direncanakan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah setiap tahunnya dapat dicapai bahkan dapat melebihi rencana. Demikian juga dengan kenaikan pendapatan dari tahun ketahun selalu mengalami peningkatan kecuali pada tahun 2008/2009 ke tahun 2010. Hal itu tidak terlepas dari perubahan sistem penganggaran yang semula menggunakan tahun anggaran berubah ke tahun takwim, sehingga jangka waktunya relatif lebih pendek. Untuk target dan realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah sebagai berikut :

Tabel 2. Target dan Realisasi PAD Kabupaten Serdang Bedagai Tahun 2004-2010

No	Tahun	Target (Rp)	Realisasi (Rp)	Tingkat Realisasi (%)
1	2004/2005	3.802.789.000	3.939.686.158	104,00
2	2005/2006	4.048.020.000	4.210.606.205	104,00
3	2006/2007	4.665.804.000	4.702.573.110	101,00
4	2007/2008	4.561.721.000	5.648.440.754	124,00
5	2008/2009	5.768.507.000	5.973.721.197	103,56
6	2010	6.464.126.000	6.948.062.924	107,48

Sumber : Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset (DPPKA) 2010

Tabel di atas, menunjukkan bahwa realisasi penerimaan pendapatan daerah dari PAD dalam tahun 2004 – 2010 selalu melebihi target, dengan rata-rata 107,34 %. Dari tingkat kenaikan pun PAD selalu mengalami peningkatan yang rata-rata mencapai Rp 601.676.553,20 atau 12,14 %.

Oleh karena itu sejalan dengan tuntutan otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab BPK selaku koordinator teknis peningkatan keuangan daerah harus segera mengambil langkah nyata dalam menggenjot PAD, misalnya dengan menerapkan sistem insentif dan disinsentif.

a. Produksi.

Sebagaimana telah peneliti kemukakan dalam bab sebelumnya bahwa produksi dalam konteks ini dipahami sebagai kemampuan DPPKA dalam menghasilkan pendapatan daerah yang diukur dari jumlah pendapatan yang dihasilkan dan yang seharusnya dihasilkan, maka dalam konteks pendapatan daerah secara keseluruhan, DPPKA dapat menghasilkan pendapatan daerah melebihi target yang ditetapkan. Namun demikian jika pendapatan daerah tersebut dilihat untuk setiap bagian dan pos pendapatan, maka tidak setiap bagian dan pos pendapatan daerah dapat mencapai target. Berikut disajikan tingkat realisasi dari bagian dan pos pendapatan daerah dalam tahun 2006-2009.

Tabel 3. Tingkat Realisasi Bagian Pendapatan Daerah tahun 2006-2009.

No	Bagian Pendapatan	Tingkat Realisasi pada Tahun (%)			
		2006	2007	2008	2009
1	Sisa Lebih Perhitungan Tahun Lalu	100,00	100,00	100,00	100,00
2	Pendapatan Asli Daerah	149,56	148,28	113,16	99,26
	Pajak Daerah	128,57	130,31	129,47	99,29
	Retribusi Daerah	104,44	102,24	94,48	95,05
	BUMD / Perusda	80,29	97,68	100,82	87,99
	Lain-lain PAD yang sah	527,98	253,35	135,25	105,26
3	Dana Perimbangan	103,60	102,03	102,44	102,09
	Bagi Hasil Pajak	193,74	132,97	145,69	137,29
	Bagi Hasil Bukan Pajak	357,80	46,52	141,96	137,29
	Dana Alokasi Umum	101,06	100,45	99,97	100,08
	Dana Alokasi Khusus	0	0	100	100,00
4	Pinjaman Daerah	0	0	0	0
5	Lain-lain penerimaan yang sah	200,01	113,81	115,27	107,17

Sumber : DPPKA Tahun 2010 (diolah).

Tabel di atas, memperlihatkan bahwa dalam empat tahun terakhir pos pendapatan dari bagian laba BUMD hanya sekali dapat mencapai target. Disamping itu secara umum tingkat realisasi dari masing-masing bagian pendapatan cenderung mengalami penurunan, utamanya untuk bagian pendapatan asli daerah. Dengan kata lain DPPKA sebagai unit pengelola pendapatan daerah belum optimal dalam menghasilkan pendapatan daerah. Kecenderungan penurunan tingkat realisasi pendapatan asli daerah dari tahun ke tahun, selain karena dalam penentuan target tidak didukung data yang valid juga rendahnya kinerja petugas dan unit pemungut pendapatan asli daerah. Oleh karena itu,

DPPKA harus senantiasa berupaya memenuhi target pendapatan yang ditetapkan baik dengan meninjau target setiap tahun maupun dengan meningkatkan kinerja pegawai.

b. Mutu.

Dalam konteks ini mutu menunjuk pada kemampuan DPPKA dalam memenuhi harapan pihak lain dalam pengelolaan pendapatan daerah. Sedangkan salah satu fungsi DPPKA dalam hubungannya dengan pengelolaan pendapatan daerah adalah pelaksanaan koordinasi pemungutan pendapatan daerah pelaksanaan perumusan kebijakan teknis peningkatan keuangan daerah. Dengan demikian dalam hal mengelola pendapatan daerah, yang dapat dilakukan DPPKA adalah mengkoordinasikan unit-unit pemungut pendapatan dan merumuskan kebijakan teknis operasional untuk meningkatkan pendapatan daerah.

1) Kesesuaian dengan harapan unit pemungut.

Menurut Keputusan Bupati Serdang Bedagai No 900 / 379 / 2008 tanggal 12 Juni 2008 tentang Penunjukkan Perangkat Daerah selaku Pemungut Pajak dan Retribusi Daerah, bahwa perangkat daerah yang diberi pelimpahan wewenang memungut pajak dan retribusi adalah sebagai berikut.

Tabel 4. Instansi Pemungut / Pengelola Pajak dan Retribusi Daerah Tahun 2008

No	Instansi	Jenis Pajak / Retribusi yang dikelola
1	Dinas Pariwisata & Kebudayaan	Pajak Hotel, pajak restoran, pajak hiburan, Retribusi MCK, retr tempat rekreasi & OR
2	Dinas Pelayanan Terpadu	Pajak Reklame, Galian C, Retribusi IMB RIK, HO, TDP, TDG, SIUP, SIUI, TDI, Pemakaman dan Penguburan,
3	Dinas Kesehatan & Kesos.	Retribusi Pelayanan Kesehatan
4	Dinas Pekerjaan Umum	Retribusi Pelayanan Persampahan, & Pajak Penerangan Jalan (Non PLN).
5	Dinas Peternakan & Perikanan	Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah, Rumah Potong Hewan
6	Badan Pengelola Keuangan Daerah	Pajak Penerangan Jalan (PLN), Jasa Giro, Penerimaan Lain-lain, Pajak Bumi dan Bangunan, Dana Alokasi Umum
7	Dinas Pengelola Pasar	Retribusi Pasar, Retribusi MCK
8	Kantor Kependudukan dan Capil	Biaya Cetak KTP & Akte Capil
9	Kantor Perhubungan	Retribusi Parkir di Tepi Jalan Umum, Terminal, Ijin Trayek, Ijin Usaha Angkutan, Pengujian Kendaraan Bermotor
10	Bagian Umum Perlengkapan	Retribusi pemakaian kekayaan daerah, Hasil Penjualan Barang Milik Daerah dan Ganti Rugi Kekayaan Daerah
11	Bagian Perekonomian	Bagian Laba PDAM, Perusda Bank Pasar, BKK, Perusahaan NV Tambi, Apotik Cahaya
12	Dinas Pendidikan	Penerimaan UKS

Sumber : Bagian Hukum 2010 (diolah).

Tabel di atas memperlihatkan bahwa dalam hal pengelolaan pendapatan daerah, DPPKA tidak hanya mengkoordinasi pemungutan pajak dan retribusi daerah tetapi juga diberikan kewenangan memungut pajak penerangan jalan (PLN). Namun demikian dari hasil pengamatan lapangan diketahui bahwa dalam konteks pajak penerangan jalan, DPPKA tidak melakukan pemungutan tetapi hanya menerima setoran pajak dari PLN. Sedangkan PLN sendiri dalam menyetorkan pajak penerangan jalan tidak disertai rincian jumlah pembayar pajaknya sehingga DPPKA tidak memiliki data tentang berapa jumlah pembayar pajak penerangan jalan sesungguhnya. Implikasinya DPPKA tidak bisa memperkirakan secara tepat berapa pendapatan dari pos pajak penerangan jalan setiap tahunnya. Hal senada juga disampaikan oleh Kepala Bidang Pendapatan kepada peneliti sebagai berikut ;

“...DPPKA tidak dapat memperkirakan besarnya pendapatan pajak penerangan jalan secara pasti karena pihak PLN tidak mau memberikan data tentang jumlah pelanggan PLN di Kabupaten Serdang Bedagai. Oleh karena itu penentuan pendapatan selalu dirembug dengan PLN” (Hasil Wawancara).

Sedangkan dalam kaitannya koordinasi dengan pelaksanaan pemungutan pendapatan daerah, DPPKA mengkoordinasikan 13 (tiga belas) unit organisasi perangkat daerah. Koordinasi pemungutan pendapatan daerah oleh DPPKA dilakukan melalui rapat koordinasi pendapatan yang dilakukan setiap bulan sekali. Dalam kerangka itu, DPPKA setiap tahun membentuk Tim Intensifikasi Pendapatan. Untuk tahun 2008 dituangkan dalam Surat Keputusan Bupati Serdang Bedagai No 180/1042/2008 tentang Tim Monitoring dan Evaluasi PAD Kabupaten Serdang Bedagai. Dari hasil wawancara dengan beberapa petugas pemungut pendapatan daerah didapat keterangan bahwa Tim Intensifikasi Pendapatan yang dibentuk DPPKA kurang memberikan kontribusi dalam meningkatkan kinerja pemungutan karena pembicaraan dalam rapat hanya menyangkut tingkat pencapaian target tidak pernah sampai pada bagaimana agar target bisa tercapai. Berikut petikan pernyataan salah satunya :

“...menurut pendapat saya Tim Intensifikasi Pendapatan yang dibentuk DPPKA belum memberikan kontribusi maksimal bagi

peningkatan kinerja pemungutan pendapatan daerah, bahkan kesannya Tim itu dibentuk hanya untuk bisa mendapatkan anggaran. Karena ada Tim ataupun tidak ada Tim pemungutan tetap berjalan. Uang operasional Tim lebih baik digunakan untuk meningkatkan upah pungut. Disamping itu dalam mengkoordinir pendapatan DPPKA tidak hanya melalui forum rapat intensifikasi pendapatan tetapi juga perlu membuat surat pemberitahuan secara rutin tentang kinerja pemungutan masing-masing unit pemungut” (Hasil Wawancara).

Dalam hubungannya dengan surat pemberitahuan kinerja pemungutan oleh satu staf DPPKA dikatakan bahwa

“...menurut saya salah satu kelemahan DPPKA dalam mengelola pendapatan adalah tidak pernah dilakukannya intensifikasi pendapatan dengan model surat pemberitahuan. Pada saat masih ada Bagian Keuangan model itu sangat efektif dalam menggenjot pemungutan pendapatan, karena surat tersebut ditembuskan kepada Bupati, Sekretaris Daerah dan DPRD” (Hasil Wawancara).

Pada bagian lain dalam hal penentuan target pemasukan pendapatan setiap tahun, DPPKA selalu mendasarkan pada realisasi pemasukan tahun yang lalu. Hal itu dikarenakan data tentang potensi pajak dan retribusi daerah yang dimiliki DPPKA kurang lengkap. Oleh karena itu, target dan realisasi pemasukan pendapatan setiap tahunnya bersifat fluktuatif. Berikut disampaikan petikan wawancara dengan salah satu pemungut retribusi daerah,

“...dalam penentuan target pemasukan pendapatan setiap tahunnya seharusnya DPPKA tidak hanya melihat realisasi pemasukan tahun yang lalu tetapi perlu didasarkan pada data riil tentang potensi pajak dan retribusi daerah. Kalau persoalannya tidak ada data, maka harus dilakukan pendataan secara periodik, sehingga perkiraan pemasukan pendapatan tidak akan begitu jauh dengan realisasinya. Harapan saya dalam mengelola pendapatan daerah DPPKA tidak hanya sekedar mengkoordinir tetapi juga harus memberikan solusi kebijakan tentang kesulitan-kesulitan dalam memungut pajak dan retribusi daerah” (Hasil Wawancara).

Sementara itu dalam hal koordinasi pemungutan pajak galian golongan C, DPPKA tidak mempunyai sikap tegas, karena dalam faktanya pajak galian golongan C dipungut oleh 2 (dua) unit yaitu DPU dan Dinas Pelayanan Terpadu, sehingga disamping sempat menimbulkan konflik antar dua instansi juga membingungkan masyarakat dalam membayar pajak galian golongan C. Implikasi dari semua itu penambangan galian golongan C tidak tertangani secara baik baik mengenai tata guna lahannya maupun dampaknya bagi kelesatan lingkungan.

Dengan demikian koordinasi pemungutan pendapatan daerah yang dilakukan DPPKA belum sesuai dengan harapan unit pemungut. Koordinasi tidak hanya dilakukan melalui forum Tim Intensifikasi Pendapatan tetapi juga melalui surat pemberitahuan tentang kinerja pemungutan. Oleh karena itu peneliti menyarankan perlunya DPPKA merubah format renumerasi terhadap unit-unit pemungut pendapatan daerah, utamanya bagi sumber-sumber pendapatan yang memiliki resiko seperti retribusi IMB, HO dan Pajak Galian Gol C.

2) Kesesuaian dengan harapan DPRD.

Menurut Undang-undang No 32 Tahun 2004 bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD merupakan satu kesatuan unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Disamping itu DPRD juga mempunyai fungsi pengawasan atas pelaksanaan peraturan daerah termasuk perda tentang APBD. Pengawasan tersebut tidak hanya dilakukan pada setiap akhir tahun anggaran melalui forum penyampaian laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah, tetapi dilakukan setiap saat. Karena pendapatan daerah sudah tertuang dalam perda APBD, maka setiap saat pula DPRD mengikuti perkembangan pemasukan pendapatan daerah. Dalam konteks itu Bupati melalui DPPKA setiap triwulan melaporkan realisasi pelaksanaan APBD didalamnya termasuk realisasi pendapatan. Dalam lembaga DPRD laporan realisasi ditangani oleh komisi C yang membidangi masalah keuangan daerah. Dengan kata lain melalui laporan triwulanan tersebut DPRD dapat melakukan fungsi pengawasannya.

Namun demikian dari hasil pengamatan lapangan, laporan realisasi pelaksanaan APBD setiap tahun belum dimanfaatkan secara

optimal oleh DPRD karena komisi C tidak pernah mengadakan rapat yang khusus membahas tentang realisasi pendapatan daerah. Hal senada juga disampaikan oleh Kepala Bidang Pendapatan kepada peneliti sebagai berikut :

“...laporan realisasi APBD setiap triwulan belum dimanfaatkan sepenuhnya oleh DPRD dalam menggenjot pemasukan pendapatan asli daerah, karena selama ini DPRD tidak pernah mengadakan rapat khusus tentang realisasi PAD. Hal itu dapat dimaklumi karena besaran gaji anggota DPRD tidak lagi dihitung berdasarkan prosentase PAD” (Hasil Wawancara).

Setelah hal tersebut dikonfirmasi kepada salah satu anggota komisi C, diakui sebagai salah satu kelemahan DPRD dalam menjalankan fungsi kontrol. Oleh karena itu kedepan komisi C akan meningkatkan kinerja pengawasannya. Disamping itu yang bersangkutan juga berharap agar dalam melaporkan realisasi APBD setiap triwulan DPPKA perlu membuat target realisasinya sehingga kinerja pengelolaan keuangan daerah sangat terukur. Selama ini laporan realisasi pelaksanaan APBD hanya mencantumkan rencana anggaran dan realisasi sampai triwulan ini serta prosentase realisasi. Berikut peneliti sajikan petikan pernyataannya ;

“...laporan triwulanan pelaksanaan APBD oleh Bupati memang belum dimanfaatkan secara maksimal dalam menggenjot pemasukan PAD oleh DPRD. Karena DPRD sudah dininabobokan dengan DAU yang begitu besar, kedepan fungsi kontrol seperti ini akan ditingkatkan. Oleh karena itu saya berharap agar DPPKA dalam menyusun laporan realisasi APBD setiap triwulan juga disertai target realisasinya sehingga mudah mengukur tingkat kinerjanya” (Hasil Wawancara).

Sementara itu mengenai kinerja pengelolaan pendapatan daerah, oleh DPRD dinilai relatif baik meskipun belum optimal. Hal itu paling tidak dapat dilihat dari selalu meningkatnya pendapatan Daerah dari dana perimbangan. Namun demikian untuk bagian PAD selalu ada pos-pos pendapatan asli daerah yang tidak bisa menutup target karena kurang optimalnya koordinasi antara DPPKA dengan unit-unit pemungut. Berikut petikan pernyataannya ;

“...menurut saya kinerja pengelolaan keuangan daerah oleh DPPKA sudah cukup baik tetapi belum optimal, oleh karena itu kedepan pos-pos pendapatan yang tidak pernah menutup target harus dibenahi” (Hasil Wawancara).

Mendasarkan pada uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa pengelolaan pendapatan daerah yang dilakukan DPPKA belum sesuai dengan harapan DPRD, karena dalam memberikan laporan realisasi APBD tidak disertai dengan targetnya dan masih adanya pos-pos pendapatan yang tidak menutup target. Oleh karena itu kedepan BPK disamping perlu membenahi format laporan juga perlu meningkatkan kinerja koordinasi pemungutannya.

3) Kesesuaian dengan harapan masyarakat.

Dalam hal pengelolaan pendapatan daerah, DPPKA tidak berhubungan langsung dengan masyarakat karena tidak memungut secara langsung. Meskipun demikian tidak berarti DPPKA tidak memiliki tanggungjawab kepada masyarakat, karena bagaimanapun juga DPPKA merupakan institusi publik yang harus bertanggungjawab kepada publik. Dari hasil wawancara dengan beberapa wajib pajak dan wajib retribusi daerah didapat kesimpulan bahwa pengelolaan pendapatan daerah yang dilakukan DPPKA masih sebatas pada pencapaian target pemasukan pendapatan sehingga lebih mengedepankan kewajiban wajib pajak maupun wajib retribusi. Sedangkan hak-haknya belum terpikirkan secara penuh terutama hak para pembayar retribusi. Karena prinsipnya orang membayar retribusi pada saat yang bersangkutan telah mendapatkan pelayanan yang baik dari pemerintah. Berikut petikan pernyataan salah satunya ;

“...dalam hal pengelolaan pendapatan daerah DPPKA memang tidak berhubungan langsung dengan masyarakat, tetapi DPPKA mempunyai fungsi merumuskan kebijakan teknis untuk peningkatan keuangan daerah. Oleh karena itu DPPKA dalam hal ini seharusnya tidak hanya berfikir soal terpenuhinya target pendapatan, tetapi juga perlu memikirkan bagaimana hak-hak masyarakat sebagai pembayar pajak dan retribusi daerah dapat terlayani dengan baik” (Hasil Wawancara).

Sementara itu dalam hal menggenjot pemasukan pendapatan, DPPKA kurang

berfikir kreatif, misalnya dengan menerapkan sistem insentif dan disinsentif bagi para wajib pajak dan wajib retribusi. Dengan model itu disamping akan mendidik masyarakat dalam menjalankan hak dan kewajiban juga akan mengurangi beban pemerintah daerah dalam memungut pendapatan daerah. Harapan seperti itu juga disampaikan oleh Ibu Susiyana, yaitu :

“...untuk bisa menghasilkan pemasukan pendapatan sebanyak-banyaknya seharusnya pemerintah daerah berfikir kreatif dan inovatif, misalnya dengan menerapkan model insentif dan disinsentif bagi para pembayar pajak dan retribusi daerah. Wajib pajak dan wajib retribusi daerah yang membayar kewajiban secara tepat waktu perlu diberikan hadiah misalnya pembebasan pembayaran dan sebagainya” (Hasil Wawancara).

Mendasarkan pada uraian diatas, maka dapat disimpulkan bahwa pengelolaan pendapatan daerah oleh DPPKA belum sesuai dengan harapan masyarakat, karena lebih mengedepankan kewajiban dari pada hak-hak masyarakat dan kurang berfikir kreatif. Oleh karena itu kedepan sesuai dengan tuntutan kemandirian daerah dari aspek keuangan, DPPKA perlu melakukan terobosan-terobosan sehingga PAD bisa menopang biaya penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah tanpa membebani masyarakat.

c. Efisiensi.

Efisiensi adalah rasio keluaran dibanding masukan dalam pengelolaan pendapatan daerah. Sedangkan masukan dilihat dari biaya dan waktu yang digunakan untuk mengelola pendapatan daerah. Oleh karena itu, kriteria yang digunakan untuk melihat efisiensi adalah *pertama*, perbandingan antara biaya yang dianggarkan dan digunakan dalam mengelola pendapatan daerah. *Kedua*, perbandingan antara waktu yang direncanakan dan waktu yang digunakan untuk mengelola pendapatan daerah.

d. Fleksibilitas.

1) Kemampuan dalam menjawab perubahan lingkungan eksternal dalam mengelola pendapatan daerah.

Untuk melihat fleksibilitas DPPKA terhadap lingkungan eksternal digunakan dua kriteria, yaitu fleksibilitas terhadap perubahan peraturan perundang-undangan dan perubahan unit kerja lain dalam lingkungan

Pemerintah Kabupaten Serdang Bedagai. Sejak diterbitkannya Undang-undang No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diganti dengan Undang-undang No 32 tahun 2004 Jo Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No 3 Tahun 2005, dibidang pengelolaan keuangan telah terbit beberapa peraturan perundang-undangan mulai dari Undang-undang No 25 tahun 1999 jo Undang-undang No 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah, Undang-undang No 34 tahun 2000 tentang Perubahan Undang-undang No 18 tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah dan beberapa peraturan pemerintah serta keputusan Menteri Dalam Negeri.

Dari hasil wawancara dengan beberapa pegawai DPPKA didapat kesimpulan bahwa terhadap berbagai perubahan peraturan perundang-undangan tersebut, dalam bidang pengelolaan pendapatan pada dasarnya DPPKA sudah berusaha semaksimal mungkin dapat menyesuaikan. Namun demikian karena kerja DPPKA juga tergantung pada unit organisasi yang lain, maka hal itu belum dapat dilakukan secara optimal. Berikut pernyataan Kepala DPPKA kepada peneliti ;

“...perubahan berbagai peraturan perundang-undangan tentang pengelolaan keuangan negara dan daerah harus disikapi dengan bijaksana dan hati-hati, karena berimplikasi luas pada kinerja semua unit organisasi perangkat daerah. Terhadap perubahan tersebut DPPKA sudah berusaha dapat menyesuaikan, tetapi karena terkait dengan berbagai unit organisasi, misalnya untuk merubah perda tentang pajak daerah harus melibatkan Bagian Hukum, Unit Pemungut dan DPRD. Oleh karena itu penyesuaian itu belum bisa dilakukan secara optimal” (wawancara).

Hal itu juga sejalan dengan temuan peneliti setelah melakukan observasi lapangan, yaitu dari hasil penelaahan terhadap peraturan daerah tentang pajak dan retribusi daerah peneliti menemukan ; 1 (satu) peraturan daerah tentang pajak daerah yang diterbitkan sebelum Undang-undang No 22 tahun 1999 dan Undang-undang No 34 tahun 2000, yaitu Peraturan Daerah No 4 Tahun 1998 tentang Pajak Reklame. Artinya bahwa Perda Pajak tersebut belum menyesuaikan dengan semangat kedua Undang-undang. Sedangkan terhadap Peraturan Daerah tentang Retribusi Daerah.

Pada sisi yang lain peneliti juga menemukan kasus ketidaksesuaian antara Perda dengan petunjuk operasionalnya. Pemungutan retribusi Ijin Mendirikan Bangunan (IMB). Demikian juga dengan pajak pengambilan bahan galian golongan C antara perda dan surat keputusan bupati sebagai petunjuk operasional pemungutannya tidak pas. Pada hal DPPKA mempunyai fungsi perumusan kebijakan teknis untuk meningkatkan keuangan daerah.

Untuk kemampuan menyesuaikan dengan perubahan unit kerja yang lain, fleksibilitas DPPKA juga belum optimal..

Sedangkan menurut pendapat beberapa pimpinan unit kerja perangkat daerah, didapat kesimpulan bahwa dengan adanya perubahan unit organisasi perangkat daerah DPPKA belum maksimal dalam menyesuaikan dengan perubahan unit organisasi tersebut. Hal itu antara lain ditandai dari masih dipegangnya fungsi porporasi terhadap karcis / tiket hiburan / reklame selebaran, padahal pengelolaan atas retribusi hiburan dan pajak reklame sudah diserahkan kepada Dinas Pariwisata dan Budaya dan Dinas Pelayanan Terpadu, sementara itu DPPKA tidak mempunyai fungsi melakukan porporasi terhadapnya. Berikut petikan pernyataan salah satunya

“...menurut saya kemampuan DPPKA untuk menyesuaikan dengan perubahan unit organisasi lain masih rendah. Hal itu dapat dilihat dari masih “digandulinya” pemberian porporasi terhadap tiket / karcis tanda masuk hiburan dan reklame jenis selebaran. Padahal pengelolaan terhadap hal itu sudah diserahkan kepada Dinas Pariwisata dan Budaya dan Dinas Pelayanan Terpadu” (Hasil Wawancara).

Setelah hal tersebut dikonfirmasi kepada pihak DPPKA didapat keterangan bahwa masih dipegangnya fungsi porporasi lebih ditujukan untuk melakukan kontrol atas pemungutan retribusi dan pajak terhadap unit pemungut. Namun demikian menurut peneliti hal itu kurangnya tepat karena DPPKA tidak diberikan fungsi kontrol atas pemungutan pajak dan retribusi daerah tetapi hanya melakukan koordinasi pelaksanaan pemungutan. Oleh karena itu, jika fungsi tersebut akan tetap dijalankan, maka sebaiknya Bupati merubah tugas pokok dan fungsi. Jika tugas pokok dan fungsi tidak diubah, maka konflik antara DPPKA dan unit

pemungut pajak reklame serta pajak hiburan sangat mungkin terjadi.

Mendasarkan pada kenyataan tersebut, peneliti berkesimpulan bahwa kemampuan DPPKA dalam menjawab perubahan lingkungan eksternal masih rendah. Oleh karena itu, kedepan fungsi perumusan kebijakan teknis dibidang peningkatan keuangan daerah perlu dijalankan secara optimal.

2) Kemampuan pegawai DPPKA untuk menjawab perubahan pegawai lain dalam mengelola pendapatan daerah.

Pengelolaan pendapatan daerah di DPPKA secara khusus dilakukan oleh Bidang Pendapatan yang memiliki pegawai sebanyak 16 orang. Keenambelas orang tersebut memiliki latarbelakang yang berbeda-beda baik dari sisi tingkat pendidikan, tempat bekerja sebelum di DPPKA maupun sosial ekonomi. Dari hasil pengamatan lapangan selama rentang waktu penelitian dan berdasarkan keterangan beberapa pegawai bidang pendapatan, peneliti berkesimpulan bahwa kemampuan pegawai untuk menjawab perubahan pegawai lain dalam mengelola pendapatan relatif bervariasi tergantung dari masing-masing individu. Pada satu sisi ada pegawai yang dapat dengan mudah menyesuaikan dengan perubahan pegawai yang lain, tetapi pada sisi yang lain juga ada pegawai yang sulit menyesuaikan dengan perubahan pegawai yang lain.

Namun demikian secara umum kemampuan penyesuaian pegawai DPPKA dalam mengelola pendapatan daerah cukup baik. Hal ini paling tidak dapat dilihat dari rendahnya intensitas konflik antar pegawai dalam bidang pendapatan. Sementara itu perubahan yang bersifat positif pada diri seorang pegawai lebih menjadi pembicaraan dari pada perubahan yang bersifat negatif. Keikutsertaan Kepala Bidang dalam program pascasarjana studi administrasi publik, lebih sering menjadi bahan pembicaraan dari pada kasus pegawai DPPKA yang hamil di luar nikah. Oleh karena itu perubahan yang bersifat positif akan lebih menjadi pemacu perubahan pada pegawai yang lain.

Mendasarkan pada uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa kemampuan pegawai BPDK untuk menjawab perubahan pegawai lain dalam mengelola pendapatan daerah secara umum cukup baik. Akan tetapi tingkat kemampuan masing-masing sangat

tergantung dari individu yang bersangkutan. Kondisi yang sudah cukup baik tersebut perlu terus dijaga, agar tercipta kompetisi sehat sehingga dapat bermanfaat bagi peningkatan kinerja DPPKA.

3) Kemampuan pegawai DPPKA untuk menjawab perubahan kelompok pegawai dalam mengelola pendapatan daerah.

Kelompok pegawai dalam DPPKA pada dasarnya dapat dikategorikan menjadi 2 (dua) kelompok, yaitu kelompok formal dan kelompok informal. Kelompok formal merupakan pengelompokan pegawai berdasarkan keputusan formal, misalnya kelompok pegawai dalam sub bidang, su bagian, bidang dan bagian. Sedangkan kelompok informal merupakan pengelompokan pegawai secara informal karena kesamaan tertentu, misalnya kepentingan, tujuan, asal tempat kerja dan sebagainya. Pengelompokan pegawai secara informal yang tidak mudah dilihat tetapi sangat dirasakan bahkan memiliki implikasi negatif terhadap kinerja organisasi DPPKA adalah pengelompokan berdasarkan asal tempat kerja sebelum berada DPPKA, yaitu kelompok pegawai eks Dipenda, kelompok pegawai eks Bagian Keuangan dan kelompok pegawai diluar dua instansi.

Dari hasil pengamatan lapangan didapat kesimpulan bahwa penyesuaian diri pegawai terhadap perubahan kelompok formal relatif lebih tenang dan cenderung tidak menimbulkan gejolak, dibandingkan terhadap perubahan pada kelompok informal pegawai. Kondisi seperti itu sangatlah wajar, karena pegawai negeri pada dasarnya merupakan personifikasi birokrasi yang selalu berpegang pada aturan main, sehingga perubahan-perubahan secara formal akan diterima sebagai sesuatu yang harus dilaksanakan.

4) Kemampuan kelompok pegawai dalam DPPKA untuk menjawab perubahan kelompok pegawai lain dalam mengelola pendapatan daerah.

Persaingan dan konflik kelompok dalam sebuah organisasi adalah sesuatu yang biasa bahkan tidak jarang para pimpinan organisasi sengaja menciptakan persaingan dan konflik kelompok demi dinamika organisasi. Karena dengan adanya persaingan akan memunculkan semangat untuk bisa menjadi yang terbaik, terkuat dan sebagainya. Demikian juga dengan DPPKA, persaingan dan

konflik antar kelompok pegawai dalam mengelola pendapatan daerah merupakan sebuah kebutuhan bagi dinamika kinerja DPPKA. Hal seperti itu juga disampaikan oleh Kepala Bidang Pendapatan DPPKA, yaitu ;

“...konflik dalam arti perbedaan pendapatan tidak selalu merupakan hal yang negatif bagi kinerja organisasi, tetapi sebaliknya konflik kadang justru menimbulkan dinamika organisasi. Oleh karena itu, selaku Kepala Bidang saya sering memunculkan opini-opini yang dapat menggairahkan kinerja” (wawancara).

Sedangkan dari hasil pengamatan lapangan didapat kesimpulan bahwa khusus dalam pengelolaan pendapatan oleh bidang pendapatan peneliti tidak menemukan adanya persaingan tidak sehat antar kelompok pegawai yang terwadahi dalam sub bidang. Ini terjadi karena adanya rapat koordinasi antar unit dan meeting staf yang dilakukan secara berkala oleh Kepala Bidang DPPKA. Namun demikian dalam skala yang lebih besar atau DPPKA secara keseluruhan dirasakan masih ada pengelompokan pegawai berdasarkan tempat kerja asal yang cenderung menimbulkan iklim tidak sehat dalam organisasi. Hal itu dapat dilihat dari kurangnya sinkronisasi antar unit organisasi dalam menyelesaikan tugas pokok dan fungsinya.

Menurut salah satu staf DPPKA bahwa “...persaingan antar kelompok pegawai dalam DPPKA justru terjadi pada kelompok-kelompok informal. Persaingan mereka bukan pada bagaimana DPPKA dapat bekerja lebih efektif dan efisien, tetapi bagaimana kelompok mereka dapat mempengaruhi pimpinan sehingga dapat mengakses lebih banyak sumber daya. Persaingan semacam itu terjadi karena para pimpinan DPPKA kurang tegas dalam mengambil sikap dan kurang tanggap terhadap hal-hal yang terjadi di luar urusan dinas” (Hasil Wawancara).

Berdasarkan uraian diatas, maka dapat disimpulkan bahwa fleksibilitas kelompok pegawai DPPKA terhadap kelompok pegawai yang lain dalam Bidang Pendapatan untuk mengelola pendapatan daerah cukup fleksibel. Namun demikian untuk kelompok pegawai dalam skala yang lebih besar masih kurang bahkan cenderung terjadi persaingan yang tidak sehat. Persaingan itu terutama dalam

mengakses sumber daya yang ada dalam DPPKA. Untuk itu peneliti menyarankan agar pimpinan DPPKA senantiasa berusaha mengelola konflik antar unit organisasi agar menjadi konflik yang produktif.

e. Kepuasan.

Kepuasan pegawai DPPKA dalam mengelola pendapatan daerah dilihat dari dua kriteria, yaitu ; *pertama*, kepuasan terhadap pendapatan daerah yang dihasilkan. *Kedua*, kepuasan terhadap peran atau keterlibatan dalam mengelola pendapatan daerah.

1) Kepuasan terhadap pendapatan daerah yang dihasilkan.

Secara umum dari seluruh informan penelitian pegawai DPPKA terhadap pendapatan daerah yang dihasilkan belum merasa puas. Ketidakpuasan tersebut disebabkan karena *pertama*, beberapa pos pendapatan asli daerah tidak bisa menutup target yang dianggarkan dalam APBD. *Kedua*, Bidang Pendapatan belum memiliki data potensi pajak dan retribusi daerah secara riil. *Ketiga*, masih adanya anggapan dari unit pemungut bahwa bekerja di DPPKA lebih enak dari bekerja di unit yang melakukan pemungutan langsung. *Keempat*, masih terdapat beberapa permasalahan yang berkaitan langsung dengan pendapatan daerah yang belum terselesaikan, misalnya dasar hukum (perda), konflik antar unit pemungut dan sebagainya. *Kelima*, kecilnya kontribusi pendapatan asli daerah terhadap pendapatan daerah. Berikut pernyataan salah satunya ;

“...secara umum pendapatan daerah setiap tahun memang bisa untuk membiayai kegiatan Pemerintah Daerah pada tahun itu. Akan tetapi saya belum puas dengan pendapatan daerah yang dihasilkan setiap tahunnya karena DPPKA tidak bisa menentukan target secara pasti, kemudian rendahnya kontribusi PAD dan berbagai permasalahan yang lain” (Wawancara).

Menurut peneliti ketidakpuasan tersebut mengindikasikan bahwa pegawai DPPKA pada dasarnya memiliki motivasi untuk bisa menghasilkan pendapatan daerah sebanyak-banyaknya, sehingga dapat mengurangi tingkat ketergantungan pemerintah kabupaten terhadap subsidi pemerintah. Namun demikian pimpinan DPPKA khususnya dan Pemerintah Kabupaten pada umumnya perlu mewaspadaai agar semangat yang besar itu berimplikasi negatif

pada meningkatnya beban masyarakat dalam membayar pajak ataupun retribusi kepada pemerintah Daerah. Oleh karena itu, pimpinan DPPKA perlu meningkatkan pemahaman pegawai DPPKA terhadap makna otonomi dan demokrasi, baik melalui forum internal meeting maupun dengan melibatkan pihak di luar DPPKA.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa secara umum pegawai DPPKA belum merasa puas dengan pendapatan daerah yang dihasilkan setiap tahunnya. Kekurangpuasan itu disamping merupakan motivasi juga dapat menjadi penyebab meningkatkan beban masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi daerah guna peningkatan kemampuan keuangan daerah sehingga dapat mengisi otonomi daerah secara maksimal. Oleh karena itu, pimpinan DPPKA dan pimpinan Pemerintahan Daerah perlu meningkatkan pemahaman pegawai DPPKA dan pegawai pemerintah kabupaten secara umum terhadap makna otonomi dan demokrasi, baik melalui forum internal meeting maupun dengan melibatkan pihak di luar pemerintah.

2) Kepuasan pegawai terhadap peran yang dijalankan dalam mengelola pendapatan daerah.

Keterlibatan setiap pegawai DPPKA dalam mengelola pendapatan daerah berbeda-beda tergantung dari posisi, kemampuan dan kemauannya. Pegawai yang berposisi di sub Bidang Pembukuan Pendapatan, berbeda dengan pegawai di Sub Bidang Penetapan. Demikian juga dengan pegawai yang berada dibidang Bidang Pendaftaran dan Pendataan. Keterlibatan pegawai yang mampu dan menguasai sesuatu tugas akan terlibat secara intens dalam penyelesaian tugas dibidang yang sesuai dengan kemampuannya. Sedangkan pegawai yang memiliki kemauan bekerja keterlibatannya akan berbeda dengan pegawai yang tidak mau bekerja atau bermalas-malasan, sekalipun ia memiliki kemampuan. Perbedaan keterlibatan itu akan berimplikasi pada perbedaan tingkat kepuasan dalam bekerja.

Dari informan penelitian yang menduduki jabatan struktural secara keseluruhan merasa kurang puas dengan peran yang dimainkan dalam mengelola pendapatan daerah. Hal itu antara lain disebabkan karena merasa belum maksimal dalam menjalankan tugas pokok dan fungsi

masing-masing. Disamping itu karena belum jelasnya sistem renumerasi terhadap kinerja pegawai dalam DPPKA. Orang yang pekerjaan hariannya kesana kemari mendapat tujungan kesejahteraan yang sama dengan pegawai yang bekerja dengan sungguh-sungguh. Pada sisi yang lain bagian upah pungut pendapatan daerah yang diterima DPPKA dibagi untuk seluruh pegawai DPPKA, tetapi bidang pendapatan tidak bisa memperoleh insentif lebih selain yang ditentukan peraturan perundang-undangan. Sedangkan ada bidang yang bisa mendapatkan insentif lebih misalnya dari jasa penerbitan SPMU dan verifikasi SPJ, meskipun tidak resmi tetapi tidak dibagi secara merata bagi seluruh pegawai DPPKA dan hanya untuk Bidang yang bersangkutan.

Sedangkan menurut informan yang statusnya masih staf diketahui bahwa yang bersangkutan merasa tidak puas terhadap peran yang dimainkan dalam mengelola pendapatan. Ketidakpuasan tersebut disebabkan karena dalam mengelola pendapatan daerah masih terjadi ketidakmerataan pekerjaan yang tidak jarang juga berimplikasi pada ketidakmerataan pendapatan / kesejahteraan. Dengan demikian telah terjadi ketidakadilan dalam hal pembagian rejeki. Berikut petikan pernyataan dari salah satunya ;

“...secara pribadi saya tidak puas dengan peran saya dalam mengelola pendapatan daerah, karena belum ada pembagian pekerjaan secara merata. Orang yang “entengan” (mau bekerja apa saja) cenderung akan mendapatkan beban kerja lebih banyak dari pada yang bermalasan dan mereka yang bekerja dengan sungguh-sungguh gaji dan honorinya diperlakukan sama dengan orang yang pekerjaannya mondar-mandir” (Wawancara).

Menurut peneliti penyebab terjadinya ketidakmerataan pekerjaan tersebut karena belum adanya uraian tugas untuk masing-masing personal dalam tingkatan staf. Sementara itu, pimpinan unit organisasi tidak tegas dalam membagi staf bahkan cenderung dibiarkan mengambang. Implikasi dari semua itu adalah dapat mengendurkan semangat kerja pegawai yang sudah memiliki basis kinerja baik. Oleh karena itu sebaiknya setiap pimpinan unit organisasi membagi habis pekerjaan unit organisasi kedalam masing-

masing personal yang dituangkan dalam uraian tugas personal.

Berdasarkan uraian di atas, peneliti berkesimpulan bahwa pegawai DPPKA belum merasa puas dengan peran yang dijalankan dalam mengelola pendapatan daerah. Ketidakpuasan itu disamping disebabkan karena sistem renumerasi kinerja yang tidak jelas juga belum adanya uraian tugas untuk masing-masing personal dalam tataran staf, sehingga perannya tergantung dari bagaimana pimpinan langsung memberikan peran. Untuk membagi peran secara merata, maka kedepan perlu dibuat uraian tugas jabatan dari orang-perorang.

5. Efektivitas DPPKA dalam Mengelola Belanja Daerah.

Mendasarkan pada uraian tugas pokok dan fungsi DPPKA, maka analisis terhadap efektivitas Badan Pengelola Keuangan Daerah dalam pengelolaan Belanja Daerah lebih ditekankan pada efektivitas dalam melakukan penyusunan rancangan APBD khususnya rancangan belanja daerah dalam APBD Kabupaten Serdang Bedagai Tahun 2008. Sebagaimana telah dijelaskan dimuka, sub indikator yang digunakan dalam melihat efektivitas penyusunan rancangan belanja dalam APBD adalah : produksi, mutu, fleksibilitas, efisiensi dan kepuasan.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil daripada pembahasan diatas, maka dapat disimpulkan sebagai berikut :

Kesimpulan.

1. Efektivitas DPPKA dalam pengelolaan pendapatan
 - a. Dari aspek produksi belum efektif karena tidak seluruh bagian dan pos pendapatan daerah dapat menutup target yang ditetapkan dalam APBD setiap tahunnya. Disamping itu tingkat realisasi pendapatan daerah dari tahun ke tahun cenderung mengalami penurunan.
 - b. Dari sisi mutu pengelolaan pendapatan daerah belum efektif karena belum sesuai dengan harapan unit pemungut pendapatan terutama menyangkut upah pungut. Kemudian belum sesuai dengan harapan DPRD karena laporan triwulanan pelaksanaan APBD tidak disertai target kinerja setiap bulannya. Disamping itu juga belum sesuai dengan

- harapan masyarakat karena lebih menekankan kewajiban daripada hak-haknya.
- c. Dari konteks efisiensi belum efisien karena terdapatnya double pembiayaan dalam pengelolaan belanja yaitu melalui rekening “upah pungut / insentif” dan melalui rekening “biaya pengelolaan keuangan daerah”. Selain itu juga belum dibuatnya jadwal kegiatan pengelolaan pendapatan secara rinci dan jelas.
 - d. Dari aspek fleksibilitas belum cukup fleksibel karena masih terdapat aturan main tentang pajak dan retribusi daerah yang mengacu pada Undang-undang yang telah dirubah. Disamping itu juga kurang peka terhadap perubahan unit kerja lain dan kecenderungan timbul konflik antar kelompok pegawai.
 - e. Dari aspek kepuasan belum semua pegawai puas terhadap realisasi pendapatan daerah dan peran yang dijalankan dalam mengelola pendapatan daerah.
2. Efektivitas DPPKA dalam pengelolaan belanja daerah.
 - a. Dari sisi produksi dalam mengelola belanja daerah belum efektif karena terdapat rekening belanja dalam APBD yang tidak sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.
 - b. Dari sisi mutu dalam mengelola belanja daerah belum efektif karena banyak usulan belanja unit organisasi yang tidak masuk dalam RAPBD. Disamping itu juga belum sesuai dengan harapan masyarakat karena usulan hasil bahasan masyarakat tidak dimanfaatkan secara optimal dalam menyusun belanja daerah.
 - c. Dari segi efisiensi dalam mengelola belanja daerah kurang efisien karena terdapat duplikasi anggaran biaya penyusunan belanja daerah. Disamping itu juga karena tidak menyusun rencana kerja yang baik sehingga tidak dapat memanfaatkan rencana waktu yang ditetapkan secara optimal.
 - d. Dalam konteks fleksibilitas dalam mengelola belanja daerah belum fleksibel karena terlambat menerapkan Kepmendagri No 29 tahun 2002 dan masih terdapatnya perbedaan persepsi antar kelompok pegawai terhadap tugas pokok dan fungsi.
 - e. Dari sisi kepuasan pegawai, belum efektif karena masih ditemukan pegawai yang kurang memiliki peran tetapi di bagian yang lain ada unit yang telalu dominan.
 3. Efektifitas DPPKA dalam memverifikasi pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.
 - a. Dari segi produksi dalam memverifikasi pertanggungjawaban pelaksanaan APBD belum efektif karena dalam pemeriksaan Bawasda pada unit-unit organisasi masih ditemukan kesalahan-kesalahan dalam peng-SPJ-an.
 - b. Dari sisi mutu dalam memverifikasi pertanggungjawaban pelaksanaan APBD belum efektif karena kurang konsisten dalam memegang peraturan perundang-undangan yang berlaku.
 - c. Dari sisi efisiensi cukup efisien karena tidak ditemukan pos ganda dalam melakukan verifikasi atas pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.
 - d. Dari aspek fleksibilitas belum cukup fleksibel karena masih ada kebijakan-kebijakan yang menyalahi aturan hukum.
 - e. Dari segi kepuasan tidak semua karyawan DPPKA merasa puas dengan dokumen hasil verifikasi atas pertanggungjawaban pelaksanaan APBD yang dihasilkan.

Saran

1. Untuk meningkatkan efektivitas dalam mengelola pendapatan daerah peneliti menyarankan :
 - a. Perlu dilakukan intensifikasi pemungutan pendapatan daerah, antara lain yaitu : (i) validasi sistem pendataan sumber-sumber pendapatan daerah baik dari aspek obyek maupun subyeknya (ii) peningkatan kinerja petugas pemungut baik melalui peningkatan disiplin maupun kesejahteraannya, (iii) penentuan target setiap tahun disesuaikan dengan potensi riil yang ada.
 - b. Pengaturan upah pungut yang lebih transparan dan proporsional sehingga pembagian upah pungut sesuai dengan beban yang diemban masing-masing unit pemungut dan petugasnya.
 - c. Penyempurnaan sistem pelaporan triwulanan pemungutan pendapatan asli

- daerah kepada DPRD dengan menjelaskan target, realisasi dan alasan-alasannya baik yang tidak mencapai target maupun yang telah melebihi target.
- d. Penyempurnaan perda tentang pajak dan retribusi daerah dimana didalamnya tidak hanya mengatur mengenai kewajiban subyek pajak dan retribusi daerah tetapi juga menyangkut hak-hak mereka. Disamping itu juga untuk menyesuaikan dengan perubahan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
 - e. DPPKA tidak perlu mengalokasikan pos "biaya pengelolaan keuangan daerah", karena pengelolaan keuangan daerah sudah menjadi tugas rutin DPPKA.
 - f. Menyusun jadwal monitoring dan evaluasi perkembangan pendapatan daerah secara rinci.
 - g. Pengelompokkan pegawai yang mengarah pada konflik yang kontra produktif sedapat mungkin diminimalkan utamanya dengan membangun komunikasi, rasa kebersamaan dan rotasi secara periodik.
 - h. Pemerataan peran masing-masing pegawai, misalnya dengan membuat rincian tugas bagi setiap individu pegawai.
2. Untuk megefektifkan pengelolaan belanja daerah perlu dilakukan :
 - a. Sebagai unit perencana anggaran DPPKA tidak memasukkan dan harus berani menghapus semua usulan "rekening" ataupun "pos" belanja yang tidak sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.
 - b. Perubahan sistem rasionalisasi usulan belanja dari unit-unit organisasi sehingga penghapusan usulan dapat diterima secara rasional dan tidak ada pretensi *like and dislike*.
 - c. Penyatuan pos biaya penyusunan RAPBD yang terdapat di DPPKA dan Bapeda.
 - d. Penyusunan rencana dan jadwal kerja penyusunan RAPBD secara jelas dan rinci, sehingga mudah dikontrol kemajuannya.
 - e. Mensosialisasikan kembali Kepmendagri No 29 tahun 2002 kepada seluruh satuan pengelola keuangan daerah sehingga dapat meminalkan perbedaan intepretasi dan persepsi.
 3. Guna megefektifkan verifikasi pertanggungjawaban pelaksanaan APBD perlu dipertimbangkan untuk dilakukan langkah-langkah :
 - a. Meningkatkan kemampuan satuan pengelola keuangan daerah dalam menyusun pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, misalnya melalui bimbingan teknis, monitoring dan evaluasi secara rutin.
 - b. Petugas verifikasi pertanggungjawaban pelaksanaan APBD perlu meningkatkan pemahaman terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga dapat lebih konsisten dalam memverifikasi SPJ yang disampaikan oleh unit organisasi.
 4. Bersatunya tiga fungsi pengelolaan keuangan daerah yang meliputi pengelolaan pendapatan, pengelolaan belanja dan melakukan verifikasi yang berkonsekuensi pada bersatunya pelimpahan kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dari Bupati kepada kepala DPPKA. Disamping tidak sesuai dengan prinsip pemisahan kewenangan antara yang memerintahkan, menguji dan menerima / mengeluarkan uang, sebagaimana diatur dalam Undang-undang No 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah juga telah menyebabkan DPPKA menjadi unit kerja perangkat daerah yang bersifat "elitisme", sehingga dalam bekerjanya kurang efektif dan menimbulkan kecemburuan bagi unit kerja perangkat daerah yang lain. Untuk itu kedepan, pelimpahan kekuasaan pengelolaan keuangan daerah itu harus dipisahkan bersamaan dengan pemisahan fungsi pengelolaan keuangan daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Bambang Purwoko, (2000), *bahan kuliah metode penelitian sosial*, Jurusan Ilmu Pemerintahan, UGM.
- Devas, Nick dkk (1989), *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*, Jakarta, Universitas Indonesia Press.
- Gibson, Ivancevich, Donnely (1996), *Organisasi, Perilaku, Struktur dan Proses*, Alih Bahasa, Nunuk Andriarni, Jakarta Binarupa Aksara.

- Indrio G dan I.N Sudita (1997), *Perilaku Organisasi*, Edisi Pertama, Yogyakarta, BPFE UGM.
- J. Davey, K (1988), *Pembiayaan Pemerintahan Daerah Praktek-praktek Internasional dan Relevansinya bagi dunia ketiga*, Jakarta, UI-Press.
- Kaho, Josef Riwu (2001), *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Yogyakarta, PT Raja Grafindo Persada.
- Mamesah, D.J (1995), *Sistem Administrasi Keuangan Daerah*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama.
- Manulang, M (1983), *Pengantar Ekonomi Moneter*, Jakarta, Ghalia.
- Miles, Matthew B, Huberman (1992), *Analisis Data Kualitatif, Buku Sumber tentang Metode-metode Baru*, Penerjemah Tjejep Rohendi Rohidi, Mulyarto, Jakarta, Universitas Indonesia Press.
- Robbins, Stephen P (1994), *Teori Organisasi, Stuktur, Desain dan Aplikasi*, Alih Bahasa, Jusuf Udaya, Jakarta, Arcan.
- Sarwoto (1985), *Dasar-dasar Organisasi dan Manajemen*, Jakarta, PT Ghalia Indonesia.
- Sigit, Soehardi (1999), *Pengantar Metodologi Penelitian Sosial – Bisnis – Manajemen*, Yogyakarta, Fakultas Ekonomi Universitas Sarjana Wiyata.
- Singarimbun, Masri dan Sofian Effendi (1989), *Metode Penelitian Survey*, Jakarta, LP3ES.
- Sugiyono (1999), *Metode Penelitian Administrasi*, Bandung, CV Alfabeta.
- Sukarno, K (1968), *Dasar-dasar Manajemen*, Cetakan ke XV, Jakarta, Miswar.
- Sumosudirdjo, Harjono (tanpa tahun), *Pedoman Bendaharawan Pegawai Administrasi Pengawas Keuangan*, Jakarta Kurnia
- Suparmoko, (1992), *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktek*.
- Thoha, Miftah (2002), *Pembinaan Organisasi Proses Diagnosa dan Intervensi*, Jakarta Raja Grafindo Persada.
- Wajong, J. (1962), *Administrasi Keuangan Daerah*, Jakarta, Ichtiar.
- W.J.S Poerwadarminta (1976), *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta.
- Undang-undang No 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah Jo Undang-undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-undang No 34 tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-undang No 18 tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah.
- Peraturan Daerah Kabupaten Serdang Bedagai No 11 tahun 2000 tentang Pokok-pokok Pengelolaan Keuangan Daerah.
- Kepmendagri No 29 tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah