

IMPLEMENTASI PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA NOMOR 54 TAHUN 2005 TENTANG PINJAMAN DAERAH DI KOTA SURAKARTA

Oleh: Yeni

Yeni. 2012. Implementasi Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 tahun 2005 Tentang Pinjaman Daerah di Kota Surakarta. Thesis (tidak diterbitkan). Universitas Slamet Riyadi Surakarta.

The purpose of this study was to determine how the implementation of the Indonesian Government Regulation No. 54 the year of 2005 on Debt Local Government. Research site was conducted in General Hospital which is located in Surakarta. Government Regulation No. 54 the year of 2005 on debt local government is the main legal basis for any areas that would make loans to local areas. The area is an element loan financing by local governments in carrying out the performance contained in Revenue and Expenditure (Budget). Policy implementation, however, faces some obstacles that may occur that lead to policy ineffectiveness. The method used in this study is a qualitative method. Data was collected by employing interview and document study. Research was conducted in Unit of Surakarta Revenue Service Regional Asset Wealth Management, which enables to supply some information concerning the implementation of regional loan policies. Framework used in this study used the model of policy implementation proposed by George Edward III. Research result shows that the communication, resources, disposition and bureaucratic structure factors greatly affect debt local government policy implementation of the project development efforts in General Hospital of Surakarta. Other factors affecting are the level of understanding and different capabilities of each individual government officials who require uniformity in carrying out the tasks associated to the implementation of Government Regulation No. 54 On Debt Local Government.

Keywords: debt local government, public policy implementation, government regulation.

Pendahuluan

APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Pengelolaan pemerintah daerah, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten dan kota memasuki memasuki era baru sejalan dengan dikeluarkannya Undang-Undang (UU) No 22 tahun 1999 tentang Otonomi Daerah dan Undang-Undang (UU) No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Dalam perkembangannya kebijakan ini diperbaharui dengan dikeluarkannya UU. No 32 tahun 2004 dan UU. No 33 tahun 2004.

Tujuan laporan perhitungan APBD adalah menyajikan informasi mengenai kemampuan merealisasikan pendapatan dari yang dianggarkan, melaksanakan kegiatan berdasarkan anggaran belanja yang ditetapkan, dan sumber-sumber pembiayaan yang digunakan untuk mengalokasikan surplus atau menutup defisit. Laporan perhitungan APBD menyajikan perbandingan antara anggaran pendapatan, belanja dan pembiayaan dengan realisasinya dalam suatu periode akuntansi.

Sumber-sumber pendanaan pelaksanaan Pemerintahan Daerah terdiri atas Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah, dan Lain-lain Pendapatan Yang Sah. (Departemen Keuangan Republik Indonesia Badan Pengawas Pasar Modal Proyek Peningkatan Efisiensi Pasar Modal Tahun 2005)

Prosentase pendapatan asli daerah terhadap realisasi pemerintah menunjukkan kemandirian pemerintah dalam melaksanakan aktivitas kemandiriannya. Semakin tinggi pendapatan asli dalam suatu daerah menunjukkan bahwa daerah tersebut dapat melakukan belanja daerah tanpa ketergantungan terhadap pemerintah pusat. Tingkat kemandirian yang minim mengindikasikan bahwa pemerintah daerah masih sangat tergantung pada pemerintah pusat.

Pembiayaan menyangkut penerimaan daerah yang dilakukan oleh pemerintah daerah diantaranya didapatkan dari sisa lebih anggaran tahun lalu, transfer dari dana cadangan, penerimaan pinjaman dan obligasi, dan hasil penjualan asset daerah yang dipisahkan, piutang, dan penerimaan utang. Sedangkan pembiayaan yang menyangkut pengeluaran daerah diantaranya adalah transfer ke dana cadangan, penyertaan modal, dan pembayaran pokok hutang.

Penggunaan pinjaman daerah sebagai salah satu pilihan pembiayaan pembangunan memegang peranan penting dalam membuka peluang investasi dan membangun infrastruktur yang bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat banyak. Dengan adanya pinjaman daerah unsur pengeluaran pembiayaan akan dapat terpenuhi secara mandiri dan bukan hanya mengandalkan dana yang ditransfer dari pemerintah pusat. Sedangkan untuk mengelola pinjaman daerah dengan baik, pemerintah daerah tidak boleh melupakan transparansi dan akuntabilitas. Caranya adalah dengan selalu membuat laporan secara berkala tentang perkembangan posisi pinjaman daerah dan perkembangan pelaksanaan proyek. Laporan harus dapat diakses oleh masyarakat luas.

Pembangunan yang dianggarkan menggunakan dana pembiayaan daerah terutama dengan pos pinjaman daerah tersebut mengalami kendala yang berdampak pada

pembangunan Rumah Sakit Umum Daerah Kota Surakarta di Banjarsari tidak kunjung direalisasikan. Padahal program pembangunan tersebut adalah sesuatu yang berdampak positif terhadap kesejahteraan masyarakat Surakarta pada khususnya.

Dengan adanya informasi yang seperti tersebut di atas menjadikan ketertarikan tersendiri bagi penulis untuk mengetahui sejauh mana implementasi dari adanya kebijakan pinjaman daerah yang dilakukan oleh pemerintah Kota Surakarta tersebut dalam melaksanakan program pembangunannya.

Penelitian yang telah dilakukan mengenai pinjaman daerah adalah yang dilakukan oleh Ari Kristiana (2007) yang berjudul "Analisis kemampuan pemerintah daerah dalam melakukan pinjaman daerah" dengan melakukan studi kasus pada pemerintahan kota Bekasi. Dalam penelitian tersebut dapat disimpulkan bahwa pemerintahan kota Bekasi mampu melakukan pinjaman dalam jumlah yang signifikan. Penelitian lain dilakukan oleh Firman Romzi dengan judul "Analisis Pinjaman Daerah Sebagai Alternative Sumber Dana Pembangunan Program Tahun Jamak Provinsi Bengkulu Tahun 2007-2009" dengan hasil bahwa pada tahun anggaran 2008 pemerintah mengambil keputusan dalam rangka lebih mempercepat lagi pembangunan infrastruktur, maka pendanaan dan pekerjaan tahun 2008 digabung dengan 2009. Dengan demikian terjadi deficit dan untuk menutupinya perlu diadakannya pinjaman daerah jangka menengah. Dana tersebut dipergunakan untuk pembangunan ekonomi, social, pendidikan dan rehabilitasi jaringan infrastruktur yang rusak.

Penelitian lain yang berkaitan dengan pinjaman daerah adalah penelitian yang dilakukan oleh Imam Mulyono pada tahun 2008 mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi pemerintah daerah dengan mengambil sample pada kabupaten/kota di Jawa Timur. Dari hasil penelitian tersebut dapat disimpulkan bahwa faktor-faktor yang berpengaruh signifikan terhadap adanya pinjaman daerah di Kabupaten/Kota di Jawa Timur adalah besarnya pendapatan asli daerah, belanja daerah, serta dana alokasi umum yang terdapat pada pemerintah daerah tersebut.

Berdasarkan pemikiran dan latar belakang masalah yang telah diuraikan tersebut diatas, maka Penulis mengambil judul " Implementasi Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2005 Tentang Pinjaman Daerah (Studi Tentang Kebijakan Pinjaman Daerah Di Kota Surakarta terkait Pembangunan Rumah Sakit Umum Daerah Ngipang, Banjarsari)."

Hasil Penelitian

Berdasarkan penelitian yang telah dilaksanakan, maka dapat dilakukan pembahasan dan analisis hasil penelitian terhadap implementasi peraturan pemerintah nomor 54 tahun 2005

mengenai pinjaman daerah dengan menggunakan teori George Edward III adalah sebagai berikut:

Komunikasi

Implementasi akan berjalan efektif apabila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan kebijakan dipahami oleh individu-individu yang bertanggungjawab dalam pencapaian tujuan kebijakan. Kejelasan ukuran dan tujuan kebijakan dengan demikian perlu dikomunikasikan secara tepat dengan para pelaksana. Konsistensi atau keseragaman dari ukuran dasar dan tujuan perlu dikomunikasikan sehingga implementors mengetahui secara tepat ukuran maupun tujuan kebijakan itu. Komunikasi dalam organisasi merupakan suatu proses yang amat kompleks dan rumit. Seseorang bisa menahannya hanya untuk kepentingan tertentu, atau menyebarkannya. Di samping itu sumber informasi yang berbeda juga akan melahirkan interpretasi yang berbeda pula.

Agar implementasi berjalan efektif, siapa yang bertanggungjawab melaksanakan sebuah keputusan harus mengetahui apakah mereka dapat melakukannya. Sesungguhnya implementasi kebijakan harus diterima oleh semua personel dan harus mengerti secara jelas dan akurat mengenai maksud dan tujuan kebijakan. Jika para aktor pembuat kebijakan telah melihat ketidakjelasan spesifikasi kebijakan sebenarnya mereka tidak mengerti apa sesungguhnya yang akan diarahkan. Para implementor kebijakan bingung dengan apa yang akan mereka lakukan sehingga jika dipaksakan tidak akan mendapatkan hasil yang optimal. Tidak cukupnya komunikasi kepada para implementor secara serius mempengaruhi implementasi kebijakan.

Komunikasi dipahami sebagai proses interaksi yang terjadi untuk memahami sebuah kebijakan, yang dilihat melalui indikator transmisi perintah-perintah kebijakan; tingkat kejelasan tentang rincian kebijakan, dan juga konsistensi dari kebijakan itu sendiri.

Penyaluran komunikasi mengenai kebijakan ini sendiri sebatas diadakannya sosialisasi terkait pada saat pemerintah kota akan melakukan pembangunan proyek RSUD yang dananya berasal dari pinjaman daerah. Jadi pada saat diadakannya perencanaan pinjaman daerah ini, pemerintah Kota Surakarta melakukan sosialisasi secara menyeluruh terhadap semua aparat pemerintah Kota Surakarta yang dirasa berkepentingan dan tugas dan tanggungjawab terhadap permasalahan keuangan daerah. Lebih tepatnya unit yang menangani adalah Dinas PPKAD.

Namun dalam prakteknya sosialisasi tersebut tidak berjalan sebagaimana mestinya dikarenakan peserta sosialisasi sendiri yang kurang peduli terhadap adanya kebijakan pinjaman daerah terkait pembangunan RSUD di Surakarta.

Sehingga transmisi atau penyaluran komunikasi mengenai peraturan pemerintah Nomor 54 tahun 2005 mengenai pinjaman daerah yang dilakukan oleh pemerintah Kota Surakarta dirasa kurang dan tidak berjalan dengan baik.

Mengenai kejelasan pesan yang disampaikan oleh para komunikator atau penyampai pesan, seluruh informan menyatakan bahwa rincian kebijakan terurai secara lengkap dan baku disertai dengan penjelasan yang cukup. Apabila ada ketidakjelasan pun dapat dimintakan penjelasan dengan tertulis maupun lisan. Dapat disimpulkan bahwa faktor kedua ini mengenai kejelasan penyampaian pesan secara umum sudah jelas, namun pada khususnya pada saat timbul permasalahan di lapangan memang perlu mendapatkan perhatian lebih dalam.

Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan peneliti dengan informan dapat disimpulkan bahwa telah ada konsistensi pesan yang artinya tidak ada pesan yang saling bertentangan. Hal tersebut juga dibuktikan dengan diadakannya berbagai sosialisasi mengenai pinjaman daerah dan rapat-rapat yang secara khusus membahas mengenai adanya kebijakan pinjaman daerah yang ada di Kota Surakarta. Namun yang menjadi perhatian disini adalah tidak diadakannya pembinaan rutin mengenai Kebijakan Pinjaman daerah tersebut.

Sumber Daya

Tidak menjadi masalah bagaimana jelas dan konsisten implementasi program dan bagaimana akuratnya komunikasi dikirim. Jika personel yang bertanggungjawab untuk melaksanakan kebijakan kekurangan sumberdaya dalam melakukan tugasnya. Komponen sumberdaya ini meliputi jumlah staf, keahlian dari para pelaksana, informasi yang relevan dan cukup untuk mengimplementasikan kebijakan dan pemenuhan sumber-sumber terkait dalam pelaksanaan program, adanya kewenangan yang menjamin bahwa program dapat diarahkan kepada sebagaimana yang diharapkan, serta adanya fasilitas-fasilitas pendukung yang dapat dipakai untuk melakukan kegiatan program seperti dana dan sarana prasarana.

Sumber daya manusia yang tidak memadai (jumlah dan kemampuan) berakibat tidak dapat dilaksanakannya program secara sempurna karena mereka tidak bisa melakukan

pengawasan dengan baik. Jika jumlah staf pelaksana kebijakan terbatas maka hal yang harus dilakukan meningkatkan skill/kemampuan para pelaksana untuk melakukan program. Untuk itu perlu adanya manajemen SDM yang baik agar dapat meningkatkan kinerja program.

Informasi merupakan sumberdaya penting bagi pelaksanaan kebijakan. Ada dua bentuk informasi yaitu informasi mengenai bagaimana cara menyelesaikan kebijakan/program serta bagi pelaksana harus mengetahui tindakan apa yang harus dilakukan dan informasi tentang data pendukung kepatuhan kepada peraturan pemerintah dan undang-undang. Kenyataan dilapangan bahwa tingkat pusat tidak tahu kebutuhan yang diperlukan para pelaksana dilapangan. Kekurangan informasi/pengetahuan bagaimana melaksanakan kebijakan memiliki konsekuensi langsung seperti pelaksana tidak bertanggungjawab, atau pelaksana tidak ada di tempat kerja sehingga menimbulkan inefisien. Implementasi kebijakan membutuhkan kepatuhan organisasi dan individu terhadap peraturan pemerintah yang ada.

Sumber daya lain yang juga penting adalah kewenangan untuk menentukan bagaimana program dilakukan, kewenangan untuk membelanjakan/mengatur keuangan, baik penyediaan uang, pengadaan staf, maupun pengadaan supervisor. Fasilitas yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan/program harus terpenuhi seperti kantor, peralatan, serta dana yang mencukupi. Tanpa fasilitas ini mustahil program dapat berjalan.

Sumber daya manusia merupakan faktor kunci keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Dalam melaksanakan kegiatan diperlukan jumlah staf yang memadai dengan keahlian-keahlian atau memiliki kompetensi yang baik untuk melakukan tugas-tugas, kurangnya ketrampilan, pengetahuan dan kecakapan staf merupakan masalah besar dalam pengelolaan suatu organisasi. Kurangnya personil yang berpengalaman dan terlatih akan menghambat pelaksanaan kebijakan.

Sumber daya disini dipahami sebagai kondisi implementor dalam melaksanakan kebijakan yang dapat dilihat melalui indikator jumlah tenaga yang merupakan pelaksana kebijakan pinjaman daerah , informasi tentang peraturan kebijakan pinjaman daerah. Jumlah tenaga disini adalah orang-orang yang memang menyumbangkan perannya dalam melaksanakan kebijakan pinjaman daerah yaitu pada bagian anggaran yang terdapat dalam dinas pendapatan dan keuangan pemerintah kota Surakarta.

Implementasi peraturan pemerintah nomor 54 mengenai pinjaman daerah terkait

pembangunan RSUD ngipang yang dilakukan oleh pemerintah Kota Surakarta telah didukung oleh sumber daya manusia maupun non manusia atau fasilitas pendukung yang berupa sarana prasarana. Dukungan sumber daya manusia yang merupakan subyek dari kebijakan adalah adanya tim yang dibentuk untuk menangani pinjaman daerah Kota Surakarta yang terdiri dari tim teknis dan tim administrasi.

Diantara sumber daya manusia itu sendiri ada juga sumber daya berupa fasilitas yang digunakan dalam rangka implementasi kebijakan pinjaman daerah ini. Fasilitas tersebut antara lain adalah adanya peraturan-peraturan yang terkait dengan implementasi pinjaman daerah Kota Surakarta.

Dari hasil wawancara yang penulis dapatkan dapat disimpulkan jawaban dari berbagai sumber adalah fasilitas peraturan pemerintah daerah itu sendiri. Diantaranya adalah dalam Peraturan Pemerintah RI Nomor 54 Tahun 2005 tentang pinjaman daerah masih sedikit menimbulkan permasalahan dikarenakan dalam salah satu ayat dikatakan adanya peraturan atau dokumen lain yang mendukung implementasi pinjaman daerah.

Dari sinilah permasalahan yang dihadapi oleh para aparat pelaksana. Yaitu adanya peraturan lain yang mengharuskan disahkan oleh DPRD Kota Surakarta bersama Pemerintah Kota Surakarta guna menunjang adanya kebijakan pinjaman daerah. Padahal menurut aparat pelaksana itu sendiri itu menjadikan suatu kendala dikarenakan waktu yang dipergunakan guna menetapkan suatu peraturan bersama terkait pinjaman daerah yang memang proyeknya segera terselesaikan tidaklah singkat.

Indikator sumber daya disini juga didapatkan dari berbagai bentuk pertanggungjawaban yang didapatkan dari implementasi kebijakan pinjaman daerah ini. Bentuk laporan tersebut dilakukan dengan terpadu dan sesuai dengan progres pekerjaan fisik.

Sedangkan adanya pembinaan dan pengawasan dalam pelaksanaan pinjaman daerah ini juga dilakukan secara rutin dengan adanya rapat bersama para pelaksana kebijakan.

Disposisi / Sikap pelaksana

Disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan adalah faktor ketiga dalam pelaksanaan suatu kebijakan publik. Disposisi dalam hal kebijakan publik pinjaman daerah ini adalah sebagai sesuatu hal yang menggerakkan pihak yang terkait dengan kebijakan, agar berjalan

sesuai dengan kebijakan yang telah ditetapkan, yang dilihat melalui indikator proses staffing birokrasi terkait pengimplementasian kebijakan pinjaman daerah.

Menurut Edward III dalam Leo Agustino (2008 : 25), pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam praktiknya tidak terjadi bias. Sikap aparat pelaksana implementasi kebijakan pinjaman daerah kota Surakarta tercermin dari pendapat responden pejabat terkait keputusan pinjaman daerah khususnya Dinas Pengelolaan Pendapatan Keuangan dan Aset di Kota Surakarta.

Salah satu faktor yang mempengaruhi efektifitas implementasi kebijakan adalah sikap implementor. Jika implementor setuju dengan bagian-bagian isi dari kebijakan maka mereka akan melaksanakan dengan senang hati tetapi jika pandangan mereka berbeda dengan pembuat kebijakan maka proses implementasi akan mengalami banyak masalah. Ada tiga bentuk sikap/respon implementor terhadap kebijakan ; kesadaran pelaksana, petunjuk/arahan pelaksana untuk merespon program kearah penerimaan atau penolakan, dan intensitas dari respon tersebut.

Para pelaksana mungkin memahami maksud dan sasaran kebijakan pinjaman daerah namun seringkali mengalami kegagalan dalam melaksanakan program secara tepat karena mereka menolak tujuan yang ada didalamnya sehingga secara sembunyi mengalihkan dan menghindari implementasi program. Disamping itu dukungan para pejabat pelaksana sangat dibutuhkan dalam mencapai sasaran kebijakan.

Dukungan dari pimpinan sangat mempengaruhi pelaksanaan kebijakan dapat mencapai tujuan secara efektif dan efisien. Wujud dari dukungan pimpinan ini adalah Menempatkan kebijakan menjadi prioritas, penempatan pelaksana dengan orang-orang yang mendukung kebijakan, memperhatikan keseimbangan daerah, agama, suku, jenis kelamin dan karakteristik demografi yang lain. Disamping itu penyediaan dana yang cukup guna memberikan insentif bagi para pelaksana program agar mereka mendukung dan bekerja secara total dalam melaksanakan kebijakan/program.

Dari hasil wawancara yang dilakukan kepada pihak para pelaksana kebijakan dapat diketahui bahwa aparat pelaksana kurang dapat merespon baik adanya kebijakan tersebut sehingga pinjaman daerah kurang dapat terlaksana dengan baik. Hal tersebut terbukti dengan

dibentuknya tim yang menangani pinjaman daerah namun aparat pelaksana kurang mempunyai kerjasama dengan timnya.

Tim tersebut terdiri dari tim teknis dan tim administrasi. Tim tersebut dibentuk dan disahkan sesuai Surat Keputusan yang ditetapkan oleh Sekretaris Daerah Kota Surakarta selaku ketua tim pengembangan rumah sakit umum daerah Kota Surakarta.

Adanya tim teknis bertujuan untuk membantu secara teknis tugas-tugas tim pengembangan RSUD dan melaporkan dan menyampaikan hasil kegiatan kepada sekretaris daerah kota surakarta. Sedangkan tugas tim administrasi yaitu untuk membantu pengelolaan dan administrasi tugas tim pengembangan rumah sakit umum daerah kota surakarta dan melaporkan hasil kegiatan kepada sekretaris daerah kota surakarta. Sehingga tim tersebut menjalankan kebijakan sesuai dengan fungsi dan perannya masing-masing.

Kegagalan implemementasi kebijakan sering diakibatkan ketidaktaatan para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan. Pelaksana kebijakan yang memiliki kedudukan yang strategis dapat memberikan dampak dalam pelaksanaan kebijakan.

Berdasarkan hasil wawancara dan pengamatan yang penulis dapatkan dapat dijelaskan bahwa personil ternyata tidak begitu mempedulikan dengan adanya pinjaman daerah yang dilakukan pemerintah kotanya sendiri, analisis yang lain yaitu personil kurang dapat memperkirakan kebutuhan yang memang diperuntukkan pemerintah kota surakarta dengan adanya pembangunan proyek RSUD tersebut, sehingga mengajukan pinjaman kepada PIP.

Struktur birokrasi

Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik. Struktur birokrasi dalam penelitian ini dipahami sebagai mekanisme yang seharusnya terjadi dalam melaksanakan kebijakan, yang dilihat melalui indikator Standar Operasional Pelaksanaan yang sesuai dengan kebijakan pinjaman daerah kota surakarta.

Dengan ketersediaan SOP yang sesuai dengan kebijakan pinjaman daerah, ada dua pendapat utama, yakni bahwa SOP ada dan dapat jelas dilihat oleh siapa saja. Bahwa kebijakan telah dilengkapi dengan jangka waktu, biaya, syarat dan prosedur dalam penerapan pinjaman daerah.

Dari hasil wawancara yang dilakukan dengan pertanyaan apakah walikota sudah menunjuk dan menetapkan pejabat yang berwenang dalam menangani pinjaman daerah didapatkan bahwa penunjukan tersebut sudah ada dan sudah tepat. Pejabat yang menangani pinjaman daerah tersebut sudah melakukan sesuai dengan kewenangnya dan telah dilakukan pembagian tugas dalam pelaksanaan pinjaman daerah tersebut. Titik berat disini adalah kurangnya koordinasi yang telah dilakukan antar pejabat pelaksana pinjaman daerah menyangkut pembangunan Rumah sakit umum Daerah Kota Surakarta.

Hal tersebut berpengaruh pada pelaksanaan kinerja tim yang telah dibentuk dan disahkan oleh surat keputusan. Tidak adanya pengawasan sehingga tim tersebut hanya memaksimalkan perorangan yang dianggap berkompeten dalam melaksanakan prosedur pinjaman daerah.

Implementasi kebijakan yang bersifat kompleks menuntut adanya kerjasama banyak pihak. Ketika struktur birokrasi tidak kondusif terhadap implementasi suatu kebijakan, maka akan menyebabkan ketidakefektifan dan menghambat jalannya pelaksanaan kebijakan.

Dengan menggunakan SOP, pelaksana dapat mengoptimalkan waktu yang tersedia dan dapat berfungsi untuk menyeragamkan tindakan para pelaksana.

Analisis dari indikator penyebaran tanggung jawab dari wawancara yang peneliti lakukan, adalah kurangnya peran dari pihak Pusat Investasi Pemerintah karena hanya sebatas pada pemberian persetujuan untuk melakukan pemberian pinjaman. Pembagian tugas antar tim sendiri kurang jelas sehingga peran dalam pelaksanaan kebijakan tersebut kurang optimal.

Kendala Implementasi Kebijakan Pinjaman Daerah

Dari hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis terdapat hambatan yang menjadikan kendala dalam pencapaian keberhasilan implementasi kebijakan pinjaman daerah ini.

Hambatan tersebut diantaranya adalah hambatan yang timbul secara langsung maupun tidak menjadi kendala dalam pencapaian keberhasilan pinjaman daerah. Faktor yang dapat dianalisa menjadi suatu kendala dalam implementasi kebijakan ini diantaranya adalah dari segi komunikasi yakni penyaluran komunikasi yang tidak efektif, dan adanya kekurangpahaman aparat pelaksana kebijakan mengenai kebijakan pinjaman daerah. Dari

segi sumber daya sendiri, terutama sumber daya manusia bahwa personil dirasa kurang mampu dalam menjalankan prosedur pinjaman daerah, dan wewenang yang kadang tidak didapatkan secara formal oleh aparat pelaksana kebijakan.

Sedangkan struktur birokrasi sendiri yang menyangkut *Standard Operasional Procedure* yang kurang dapat dipatuhi oleh aparat pelaksana, dan dari segi fragmentasi atau penyebaran tanggung jawab yang tidak merata dikarenakan peran adanya pihak yang berperan secara aktif dan pasif.

Penutup

Penelitian mengenai implementasi kebijakan pinjaman daerah pada pemerintah Kota Surakarta memberikan beberapa simpulan dan menjadikan pertimbangan lebih lanjut, diantaranya:

1. Dari segi komunikasi yang dilakukan oleh pemerintah Kota Surakarta sendiri dalam rangka mensosialisasikan peraturan Pemerintah Nomor 54 tahun 2005 mengenai pinjaman daerah terhadap para aparat pelaksana pinjaman daerah sendiri dirasa sudah tepat dan cukup jelas. Indikator komunikasi disini yaitu menyangkut kejelasan, dimana sebagian aparat ada yang merasa sudah jelas namun ada yang merasa kurang paham dan perlu pembahasan lebih lanjut. Sedangkan dari segi penyaluran komunikasi hanya sebatas sosialisasi yang dilakukan pemerintah Kota menyangkut pinjaman daerah yang akan dilaksanakan. Lebih lanjut lagi mengenai konsistensi dari komunikasi ini sendiri dirasa kurang dikarenakan tidak diadakan pembinaan secara rutin.
2. Implementasi kebijakan pinjaman daerah pada pemerintah Kota Surakarta ini dipengaruhi oleh kemampuan sumber daya manusia. Dimana sumber daya manusia disini sangat berperan dalam keberhasilan maupun kelancaran dari adanya kebijakan pinjaman daerah. Sumber daya selain manusia disini adalah peralatan ataupun fasilitas pendukung yang berkontribusi terhadap prosedur pelaksanaan pinjaman daerah, seperti diadakannya rapat bersama, dan berbagai fasilitas pendukungnya yang memang berdasarkan penelitian dapat dikatakan sumber daya tersebut sangat berpengaruh dan mendukung pelaksanaan kebijakan pinjaman daerah.
3. Persepsi pelaksana memang berbeda tergantung pada tingkat pemahaman pelaksana sendiri terhadap peraturan yang dihadapinya. Persepsi disini juga dipengaruhi oleh tingkat kesenioritasan yang ada sehingga yang lebih berpengalaman akan cenderung

untuk merespon secara baik dan juga lebih kritis terhadap adanya kebijakan pinjaman daerah yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surakarta.

4. Struktur birokrasi terkait dengan implementasi pinjaman daerah disini sudah dapat disimpulkan dengan predikat yang kurang memadai dibuktikan dengan dibentuknya suatu tim yang terdiri dari tim teknis dan tim administrasi dimana kedua tim tersebut bekerja sama pada saat diadakannya pinjaman daerah yang dilakukan oleh Kota Surakarta dalam rangka pembangunan Rumah Sakit Umum Daerah Kota Surakarta namun koordinasi antara masing-masing tim sendiri kurang. Meskipun Standard operasional prosedur telah ditetapkan namun pada implementasinya tidak sesuai dengan SOP yang ada.
5. Hambatan yang timbul dari implementasi kebijakan disini dapat disimpulkan bahwa pada peraturan pemerintah sendiri yang mengatakan adanya dokumen lain yang diperlukan. Menurut sumber itu menjadi hambatan tersendiri dikarenakan dalam artian dokumen lain yang dipersyaratkan sendiri berbeda-beda tergantung pada debitor. Padahal dalam kasus pinjaman daerah pada Pusat Investasi Pemerintah itu sendiri mensyaratkan adanya peraturan daerah tentang pengembalian pinjaman. Peraturan daerah itu dirasa tidak ada payung hukumnya sehingga membuat mekanisme pinjaman daerah tidak berjalan lancar. Lagi pula dalam membuat suatu peraturan daerah tidak dapat secara instan dan mendapat kesepakatan bersama dari DPRD setempat.
6. Dari segi komunikasi dapat disimpulkan bahwa hambatan yang terjadi adalah penyaluran komunikasi yang tidak efektif, dan kekurangpahaman aparat pelaksana kebijakan mengenai kebijakan pinjaman daerah. Dari segi sumber daya sendiri, terutama sumber daya manusia dapat disimpulkan bahwa personil dirasa kurang mampu dalam menjalankan prosedur pinjaman daerah, dan wewenang yang kadang tidak didapatkan secara formal oleh aparat pelaksana kebijakan. Sedangkan struktur birokrasi sendiri yang menyangkut *Standard Operasional Procedure* yang kurang dapat dipatuhi oleh aparat pelaksana, dan dari segi fragmentasi atau penyebaran tanggung jawab yang tidak merata.

Daftar Pustaka

Admin. 2009. Pinjaman Daerah Sebagai Salah Satu Alternatif Pembiayaan Pembangunan Daerah. Jurnalskripsi.com.

- Ali,Lukman.1995. Kamus Besar Bahasa Indonesia.Jakarta. Balai Pustaka.
- Asmin5. 2008. Pengawasan Keuangan Daerah Dalam Pelaksanaan Pinjaman Sebagai Sumber Pembiayaan Pembangunan Daerah. [On-line] Available Skripsi-Tesis.com. Diakses pada tanggal 14 Februari 2010.
- Adriansyah. 2007. Pemberdayaan SDM Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah: Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan. Departemen Keuangan Republik Indonesia.
- Agustino,Leo.2006.*Politik & Kebijakan. Puslit KP2W Lemlit UNPAD*.Bandung.
- Benito, Bemardino and Batisda, Francisco, 2004. *The Determinant of the Municipal Debt Policy in Spain. Journal of Public. Budgeting, Accounting and Financial*.16 (4) .492.
- Dunn,William. 1994. Analisis Kebijakan Publik. Yogyakarta. Gajahmada University Press.
- Faisal, Sanapiah. 1990. *Penelitian Kualitataif dasar-dasar dan aplikasi*, YA3, Malang
- Ghazali, Yafits. 2007. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Efektivitas Manajemen Pinjaman Daerah. Studi Eksplanatif Tentang Pengaruh Kemampuan Aparat, Penerapan Sistem Informasi Keuangan Daerah dan Kemampuan Keuangan Daerah Terhadap Efektivitas Manajemen Pinjaman Daerah. Universitas Airlangga.
- Jones. Charles O.1994. Pengantar kebijakan Publik (*Public Policy*). Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Kristiana, Ari. 2007. Analisis kemampuan pemerintah daerah dalam melakukan pinjaman daerah. [On-line] Available <http://www.digilib.ui.ac.id/opac/> Diakses pada tanggal 14 Maret 2010.
- Konsep Pinjaman Daerah. [On-line] Available <http://www.google.com>, Diakses pada tanggal 10 Februari 2010.
- Mazmanian, Daniel & Sabatier, Paul.1986. *Effective Policy Implementation*. Lexington Books.
- Moleong J,Lexi.2001. Metodologi penelitian kualitatif. Bandung:Remaja Rosda Karya.
- Mulyono, Imam, 2008. Faktor-Faktor Pinjaman Daerah: Konferensi Penelitian Keuangan Sektor Publik II. Badan Litbang Departemen Dalam Negeri.
- Nasir, Moh. 1988. Metode Penelitian. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Nasution. 1992. Metode Penelitian Naturalistik.Kualitatif. Bandung: Tarsito.
- Nawawi, Ismail. 2009. Public Policy Analisis, Strategi Advokasi Teori dan Praktek. Surabaya: PMN
- Noviyanto, Haris. 2005. Analisis Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah Dan Pinjaman Daerah Di Kabupaten Dan Kota Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 1994/1995-2003: Universitas Islam Indonesia.
- Nugroho, Trilaksono. 2007. Prospek Pemanfaatan Pinjaman Daerah: Administrasi Publik Unibraw Malang.
- Subarsono, 2005, Analisis Kebijakan Publik, Konsep, teori dan aplikasi, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Sanuri. 2005. Pinjaman Luar negeri Pemerintah. (Loan Agreement hingga Restrukturisasi): Direktorat Luar Negeri Bagian Ekspor dan Impor.

- Sunarsip. 2006. Menyoal Pengaturan Pinjaman Daerah: Universitas Indonesia. Bisnis Indonesia
- Superadmin. 2009. Kemampuan Keuangan Daerah Dalam Melakukan Pinjaman Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 Di Propinsi Jambi. [On-line] Available <http://www.pustaka.net>
- Tachjan. 2006. Implementasi Kebijakan Publik. Penerbit Puslit KP2W Lemlit UNPAD. Bandung
- Wahab Solichin Abdul. 2008. Analisis kebijaksanaan, dari formulasi ke implementasi kebijakan Negara. Jakarta: Bumi Aksara.
- Winarno, Budi. 2005. Teori dan proses Kebijakan Publik, Media Pressindo Yogyakarta
- Yuswanto, dkk. 2007. Kedudukan Pinjaman Daerah Dalam Struktur Keuangan Daerah: Universitas Lampung.
- . 2005. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2005 Tentang Pinjaman Daerah
 - . 2004. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan antara Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
 - . 2005. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.