DESENTRALISASI FISKAL

ROSMERY ELSYE

ALQAPRINT JATINANGOR

Cakrawala Baru Dunia Buku



MQ4 34.13.65

Desentralisasi Fiskal

© Dr. Rosmery Elsye, S.H., M.Si. Layout & Cover Design, Ervin Fertian

Diterbitkan oleh
ALQAPRINT JATINANGOR - Anggota Ikapi
Jalan Cibeusi Kawasan Pendidikan Jatinangor
Telp/Faks. (022) 778-16-45
Sumedang 45363 / Bandung 40600
E-mail: alqaprint@yaboo.co.id

Cetakan Pertama, Dzuikaidah 1434 H / September 2013

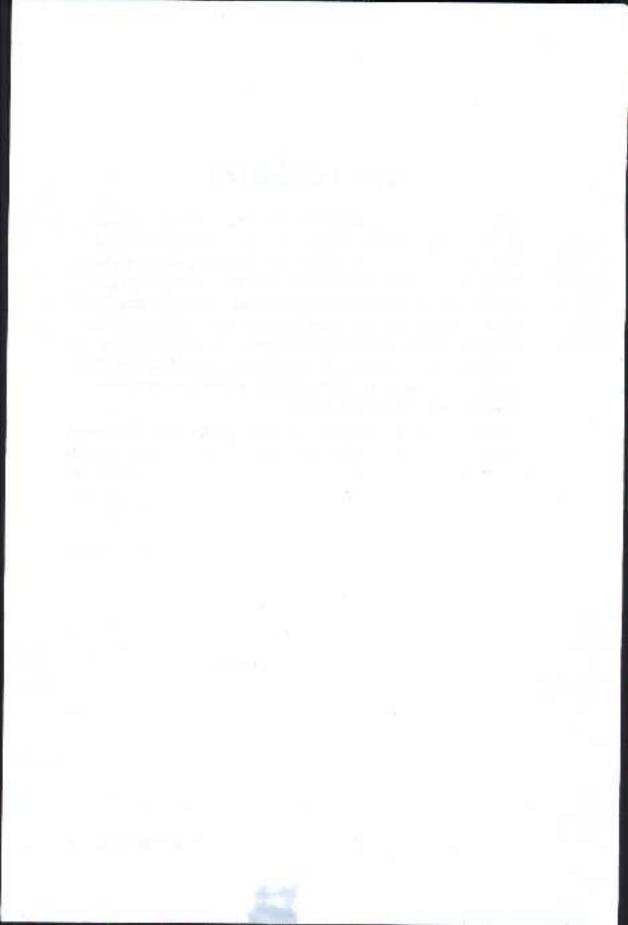
KATA PENGANTAR

Puji dan syukur dipanjatkan ke hadirat Allah SWT, atas rahmat dan karunia-Nya penulis dapat menyelesaikan buku berjudul Desentrolisasi Fiskal ini, terdorong oleh keinginan penulis mengenai implementasi kebijakan desentralisasi fiskal dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 direvisi dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengenai pemerintahan daerah. Bersamaan dengan itu Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 juga direvisi dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 mengenai perimbangan keuangan antara pusat dan daerah.

Tulisan yang ini mengupas masalah implementasi kebijakan desentralisasi fiskal yang mampu mengembalikan hubungan hierarki antara pemerintah provinsi dan pemerintah lokal. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 menerapkan dana alokasi umum (DAU) yang lebih besar kepada pemerintah provinsi. Undang-undang ini juga menerapkan rumusan yang lebih baik dalam penentuan alokasi keuangan kepada daerah. Tampaknya undang-undang ini akan menjadi petunjuk utama bagi implementasi kebijakan desentralisasi fiskal.

Semoga bermanfaat adanya.

Penulis,



DAFTAR ISI

Kata Pen	gantar	V
Daftar Isi		vii
Bab I	Pendahuluan	1
Bab II	Implementasi Kebijakan Publik	5
Bab III	Konsep Desentralisasi Fiskal	20
Bab IV	Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah	27
Bab V	Konsep Keuangan Daerah	38
Bab VI	Implementasi Kebijakan	
NA GALLERY STATE	Desentralisasi Fiskal	42
Bab VII	Konsep Manajemen Keuangan Daerah	55
Bab VIII	Kebijakan Perimbangan Keuangan	59
Bab IX	Penutup	67
Daftar Pu	ıstaka	75
Index		85

BABI PENDAHULUAN

Berdasarkan penelusuran hasil penelitian terdahulu ditemukan beberapa penulis yang telah melakukan penelitian sebelumnya yang berhubungan dengan topik dan masalah implementasi kebijakan desentralisasi fiskal, kemudian dibahas secara kritis sehingga dapat diketahui tentang ruang lingkup, kajian, hasil, keunggulan dan kelemahan, sehingga dapat diketahui relevansi dan aspek-aspek yang masih harus dikembangkan dalam penelitian ini.

Secara umum penelitian tentang implementasi kebijakan otonomi daerah, studi tentang Kewenangan dalam Aplikasi Otonomi Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 di Kabupaten Bandung sudah dilakukan oleh Utang Suwaryo (2005) dari Universitas Padjadjaran Bandung bahwa implementasi kebijakan otonomi daerah tidak berdiri sendiri, melainkan melibatkan banyak komponen (kewenangan, urusan, keuangan, sumber daya, sikap para pelaksana, dan partisipasi masyarakat) satu dengan yang lain saling berinteraksi. Di sini tergambar kebijakan secara luas, akan tetapi kajiannya kurang merefleksikan kondisi desentralisasi fiskal secara keseluruhan.

Penelitian lain, yakni Ari Sulistyorini (2004) dari Universitas Gadjah Mada Yogyakarta meneliti tentang "Dampak Desentralisasi Fiskal terhadap Pelayanan Publik, Studi Kasus Pelayanan Kesehatan di Kota Yogyakarta." Penelitian ini dilakukan untuk menjawab pertanyaan tentang bagaimana desentralisasi fiskal bekerja di tingkat daerah dan sejauh mana dampak desentralisasi fiskal terhadap kapasitas daerah dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik. Temuan penelitian ialah bahwa desentralisasi fiskal telah membawa dampak positif bagi Pemerintah Kota Yogyakarta, di mana pemerintah daerah mempunyai taxing power yang lebih leluasa. serta memperoleh penerimaan daerah yang meningkat secara drastis selama dua tahun terakhir. Tetapi desentralisasi fiskal tersebut belum

membawa dampak yang signifikan terhadap pelayanan publik di sektorkesehatan.

Asri Harahap (2006), dari Universitas Padjadjaran meneliti tentang Manajemen Keuangan Daerah dan Perilaku Birokrasi dalam Implementasi Otonomi Daerah di Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta. Penelitiannya dilakukan untuk memperoleh pemahaman yang mendalam terhadap proses pelaksanaan konsep manajemen keuangan daerah yang responsif, responsibel, dan akuntabel keuangan Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta. Temuan penelitian menunjukkan bahwa manajemen keuangan daerah di DKI Jakarta terjadi kekurangefisienan, salah satu faktor penyebabnya adalah sikap dan perilaku birokrasi keuangan yang kurang responsif dalam menyerap dan melibatkan masyarakat selama proses perencanaan dan penyusunan APBD.

Aswin (2005), dari Universitas Brawijaya Malang meneliti tentang dampak implementasi kebijakan desentralisasi fiskal terhadap kinerja pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Kalimantan Timur dan Kalimantan Selatan. Hasil penelitian didapatkan bahwa kebijakan desentralisasi fiskal tidak berpengaruh terhadap kinerja pelayanan secara tidak langsung melalui kinerja proses bisnis internal, kinerja pertumbuhan, dan pembelajaran.

Joko Waluyo (2007), dari Universitas Pembangunan Nasional Veteran Yogyakarta meneliti tentang dampak desentralisasi fiskal terhadap pertumbuhan ekonomi dan ketimpangan pendapatan daerah di Indonesia. Tujuan penelitiannya adalah untuk menganalisis dampak desentralisasi fiskal terhadap pertumbuhan ekonomi dan ketimpangan pendapatan antardaerah. Hasil yang didapat menunjukkan bahwa desentralisasi fiskal berdampak meningkatkan pertumbuhan ekonomi relatif lebih tinggi di daerah pusat bisnis dan daerah yang kaya sumber daya alam daripada daerah bukan pusat bisnis dan miskin sumber daya alam.

Selanjutnya Fadillah Amin (2002), dari Universitas Brawijaya Malang meneliti tentang "Implementasi Dana Perimbangan serta Implikasinya terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dalam rangka Desentralisasi Fiskal: Studi pada APBD Pemerintah Kabupaten Malang Tahun Anggaran 2002." Tujuan penelitiannya untuk memperoleh deskripsi yang komprehensif tentang (1) Implementasi mekanisme

penyaluran (transfer) dana perimbangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah; (2) Implementasi mekanisme penyusunan dan pengelolaan APBD; (3) Penerapan sistem akuntansi keuangan daerah (SAKD) di Kabupaten Malang; dan (4) Implikasi pelaksanaan desentralisasi fiskal terhadap kemandirian fiskal Kabupaten Malang. Hasil yang didapat menunjukkan bahwa perolehan dana alokasi umum (DAU) Kabupaten Malang untuk tahun anggaran 2002 adalah yang terbesar di Provinsi Jawa Timur. Sedangkan untuk dana alokasi khusus (DAK), Kabupaten Malang tidak memperolehnya. Untuk implementasi mekanisme transfernya, penyaluran dana perimbangan dari Pemerintah Pusat kepada Pemkab Malang pada prinsipnya sudah sesuai dengan kebutuhan yang berlaku, namun ada beberapa aspek yang belum sepenuhnya dapat terpenuhi.

Bahl (2001), menjelaskan pelaksanaan kebijakan desentralisasi fiskal di China, di mana sebagian besar dana yang didistribusikan pemerintah pusat ke daerah berasal dari pajak-pajak yang dibagihasilkan seperti pajak pertambahan nilai (VAT), pajak sumber daya alam, pajak bangunan, pajak saham, pajak perdagangan dan industri, dan pajak pendapatan perusahaan joint-venture asing. Kewenangan daerah dalam pengelolaan pajak antara lain meliputi pajak penghasilan perusahaan daerah, pajak bisnis, pajak tanah perkotaan, pajak penghasilan perorangan, dan pajak pertambahan nilai (PPN) tanah.

Berdasarkan kajian literatur penelitian pendahuluan tersebut di atas tergambar bahwa keberhasilan suatu kebijakan publik dalam implementasinya membutuhkan banyak dukungan dari komponen-komponen lainnya. Komponen-komponen yang mendukung keberhasilan suatu kebijakan publik yang dampaknya akan dirasakan oleh masyarakat banyak termasuk pemerintah daerah sendiri antara lain seperti sumber dayaorganisasiyang meliputistruktur organisasiyang meliputikem adirian daerah merupakan kewenangan daerah yang tidak dapat dielakkan, tetapi dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), kewenangan dalam kemandirian keuangan daerah ini tidak diartikan bahwa setiap daerah harus dapat membiayai seluruh keperluannya dari pada pendapatan asli daerah (PAD). PAD hanya merupakan salah satu komponen sumber penerimaan keuangan daerah meskipun PAD tidak seluruhnya dapat membiayai anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). Proporsi PAD terhadap total penerimaan dapat memberikan

warna terhadap desentralisasi fiskal suatu daerah. Studi ini paling tidak dapat mengisi kekosongan informasi terutama mengenai kemampuan daerah dalam mengelola pendapatan daerah semenjak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang mana telah direvisi dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 yang telah direvisi dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Peran daerah kabupaten/kota sebagai daerah yang memiliki kewenangan diharapkan dapat lebih efektif dalam menggali sumber-sumber keuangannya sendiri terutama yang berasal dari PAD, sehingga tidak tergantung pada sumbangan dan bantuan pemerintah pusat.

Hasil penelitian masing-masing tersebut di atas melihat suatu kebijakan publik dan implementasi kebijakan dari sudut pandang proses kebijakan menurut Bahl, dalam segi dampak desentralisasi fiskal desentralisasi fiskal sedangkan penulis melihat implementasi kebijakan dalam penelitian ini menurut Edwards III, dari segi implementasi kebijakannya. ###

BAB II IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK

Implementasi kebijakan merupakan suatu tahap dan tidak terpisahkan dari keseluruhan proses kebijakan. Dunn (2000 : 24), menjelaskan bahwa "kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia." Implementasi kebijakan merupakan aspek penting dari keseluruhan proses pembuatan kebijakan, karena implementasi merupakan aktivitas dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Implementasi kebijakan yang berhasil menjadi faktor penting dalam keseluruhan proses kebijakan. Bahkan secara eksplisit Huntington (1994: 1), menegaskan:

Perbedaan paling penting antara satu negara dengan negara lain tidak terletak pada bentuk ideologinya, akan tetapi pada tingkat kemampuan melaksanakan pemerintahan. Tingkat kemampuan dapat dilihat pada kemampuan melaksanakan setiap putusan atau kebijakan yang dibuatnya.

Dalam studi implementasi kebijakan publik yang lebih realistis, Abidin (2004: 191-197) lebih mengapresiasikan dukungan keberadaan faktor internal dan eksternal kebijakan proses implementasi kebijakan dengan pemikiran teoretis sebagai berikut.

- Bahwa proses implementasi kebijkan ditentukan oleh dukungan dua faktor, yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal meliputi substansi kebijakan dan dukungan sumber daya, sedangkan faktor eksternal meliputi kondisi lingkungan dan dukungan masyarakat.
- 2. Dukungan faktor internal kebijakan secara elaboratif meliputi:
 - Subtansi kebijakan, bahwa suatu kebijakan dianggap berkualitas dan mampu dilaksanakan jika memiliki substansi;
 - Tujuan, bahwa tujuan yang ingin dicapai atau alasan yang dipakai untuk membuat kebijakan itu dapat dikatakan

- baik, jika: (1) Rasional, artinya tujuan dapat dipahami atau diterima oleh akal sehat; (2) Diinginkan (desirable), artinya tujuan kehijakan itu memenuhi kepentingan orang banyak atau dapat memenuhi kepentingan masyarakat.
- Asumsi, bahwa asumsi yang dipakai dalam proses perumusan kebijakan itu realistis atau tidak mengada-ada.
- c) Informasi, bahwa informasi yang digunakan cukup lengkap dan benar atau tidak kadaluarsa (out of dute). Kebijakan yang didasarkan pada informasi yang kurang lengkap adalah tidak tepat.
- (2) Sumber daya, yaitu meliputi:
 - a) Sumber daya aparatur, yaitu dukungan aparat pelaksana kebijakan;
 - b) Anggaran, yaitu dukungan biaya bagi pelaksanaan kebijakan;
 - c) Sarana, yaitu dukunganperalatan bagi pelaksanaan kebijakan.
- 3. Dukungan faktor eksternal kebijakan secara elaboratif meliputi:
 - Kondisi lingkungan kebijakan, yaitu menyangkut kondisi sosial politik, dan ekonomi.
 - Dukungan masyarakat, yaitu dukungan masyarakat sebagai sasaran (objek) kebijakan yang diimplementasikan.

Konsep implementasi kebijakan tersebut nampaknya lebih komprehensif, karena mengemukakan faktor-faktor signifikan yang menentukan efektivitas implementasi suatu kebijakan, yaitu faktor internal kebijakan yang menyangkut aspek kualitatif (substantif) dan aspek manajerial suatu kebijakan serta faktor eksternal kebijakan yang menyangkut realitas dampak kondisi sosial, ekonomi, dan politik serta penguatan dukungan masyarakat atau partisipasi masyarakat sebagai stakeholders utama dalam implementasi kebijakan desentralisasi fiskal (sasaran kebijakan desentralisasi fiskal).

Relevan dengan pendapat tersebut, para ahli administrasi publik juga sependapat mengenai pentingnya peranan pembuatan kehijakan dan implementasi kebijakan sebagai suatu mata rantai proses kebijakan, seperti dikemukakan Edwards III (1980: 37) yang mengatakan empat faktor utama yang dominan memengaruhi implementasi kebijakan adalah communication (komunikasi), resources (sumber daya), disposition (disposisi), dan bureaucratic structure (struktur birokrasi).

1. KOMUNIKASI KEBIJAKAN (PUBLIC POLICY COMMUNICATION)

Dalam proses komunikasi kebijakan (public policy communication), Edwards III (1980: 37), menyebutkan bahwa transmisi, konsistensi, dan kejelasan memberikan pengaruh terhadap efektivitas implementasi kebijakan. Para penerima informasi (target audience) baik sebagi si pengirim (sender), maupun si penerima (receiver) perlu mengetahui apa yang harus dilakukan terhadap kebijakan.

Hakekat komunikasi yang dirangkum oleh Sudiyono dan Harpowo (2003 : 37-38) dari pendapat pakar ilmu komunikasi adalah:

Komunikasi pada hakekatnya adalah proses pertukaran pesan-pesan verbal dan atau nonverbal (massage) di antara si pengirim (sender or source or communicator) dengan si penerima (receiver – communicant melalui berbagai media (method, channel, transmitter) — transmisi guna mengubah sikap dan perilaku yang mencakup aspek kognitif, afektif, dan psikomotorik.

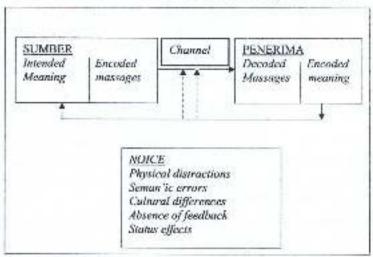
Proses alami komunikasi digambarkan oleh Schermerhorn J.R. Jr., J.G. Hunt, dan R.N. Osborn (2003: 337) dengan menambah faktor noise:

A process of sending and receiving messages with attached meanings. They include a source, who encodes an intended meaning into a message, and receiver, who decodes the massage into a perceived meaning. The receiver may or may not give féedback to the source. Noise is the term used to any disturbance that disrupts it and interferes with transference of the messages within the communications process.

Maksud Schermerhorn, et al. pelaksanaan komunikasi pemerintah, DPRD dengan masyarakat sebagai suatu proses pengiriman dan penerimaan pesan-pesan yang mengandung arti-arti. Mereka terdiri atas sebuah sumber yang memberi tanda arti yang dimaksudkan dan penerima yang ditandai pesan dengan arti yang diterima. Penerima bisa memberikan atau tidak memberikan masukan balik kepada sumber. Noise adalah istilah yang diberikan hagi gangguan yang menghambat pesan-pesan dalam proses komunikasi. Jika tersendatnya komunikasi pemerintah, DPRD dengan masyarakat disebabkan peran pemerintah, DPRD dengan masyarakat masih belum optimal. Mereka terdiri atas sebuah sumber yang memberi tanda arti yang dimaksudkan dan penerima yang ditandai pesan dengan arti yang diterima. Penerima bisa memberikan atau tidak memberikan masukan balik kepada sumber. Noice adalah istilah yang

diberikan bagi gangguan yang menghambat pesan-pesan dalam proses komunikasi, dapat dilihat pada gambar di bawah ini.

Gambar 1
Proses Komunikasi Implementasi Kebijakan Publik



Sumber: Schemerhorn, Hunt Osbon (2003: 337)

Bahasan secara detil aspek komunikasi (communication) sebagai faktor krusial dalam implementasi kebijakan pada empat faktor, yakni komunikator, penerima, media/saluran komunikasi, dan hambatan komunikasi (noice) di samping diperlukan adanya media (tertulis, lisan, radio, televisi, film) dan tanggap balik dalam setiap proses komunikasi bisnis, maka pandangan bahwa komunikasi bersifat linier, kini telah bergeser menjadi komunikasi memusat terutama pada komunikasi bisnis seperti berikut ini.

(1) Komunikator (Communicam)

Sumber komunikasi atau komunikator dalam penelitian ini berfungsi sebagai implementator kebijakan yang menurut Ibrahim (2003:17) yaitu:

Harus memiliki keterampilan untuk meyakinkan atau memengaruhi orang lain, sehingga seli lum berkomunikasi, komunikator harus meyakini terlebih dahulu kebenaran dan rumusan kebijakan yang akan dikomunikasikan. Sedangkan komunikator kebijakan harus

memiliki rasa percaya diri yang tinggi, sehingga dalam proses komunikasi kebijakan tidak terjadi hambatan-hambatan yang berasal dari internal diri komunikator (Ibrahim, 2003 : 37-38).

(2) Penerima (Receiver)

Ibrahim, et al. (2003:40) membagi dua kelompok yakni penerima yang dikehendaki (intended receiver) dan penerima yang tidak dikehendaki (unintended receiver). Fliegel E.C. (1984) sebagaimana dikutip Swanson B.E. (1984:80) menyatakan bahwa beberapa tahapan respons yang terjadi dalam diri penerima pesan komunikasi tergantung pada:

- Bentuk pengetahuan atau informasi (pesan) yang dikomunikasikan (baru atau lama), merupakan kondisi kualitas tertentu dari informasi yang diperoleh berdasarkan perbedaan waktu mendapatkannya.
- Cara mengomunikasikan atau menyampaikan (persuasive, atau menarik), adalah langkah-langkah bagaimana memperoleh informasi tersebut, dengan jalan yang persuasive atau pemaksaan/ penekanan.
- Putusan yang diambil oleh penerima untuk implementasi atau adopsi dan konfirmasi, adalah rencana penggunaan informasi yang telah diperoleh tersebut yaitu untuk implementasi atau konfirmasi.

Dalam bahasa pemasaran, E.K. Strong (1925) sebagaimana dikutip Kotler (1994: 573) menyatakan bahwa respons yang diberikan si penerima mengikuti tahapan attention, interest, desire, dan action (AIDA model).

(3) Media/Saluran Komunikasi (Channel-Transmitter)

Terdapat banyak cara, metode dan saluran komunikasi baik secara lisan pada pendekatan individual dan massal (pidato, ceramah, kuliah), maupun secara tertulis (melalui poster, brosur, leaflet, selebaran, dan media cetak lain), audiovisual (film, TV, CD) dan bentuk-bentuk lainnya. Semakin banyak cara, metoda, dan saluran komunikasi yang digunakan oleh komunikator kumunikasi kebijakan, semakin paham si penerima (receiver) kebijakan terhadap rumusan, implementasi, dan evaluasi kebijakan yang disampaikan itu (Ibrahim, 2003: 18).

(4) Hambatan (Noise)

Noise (communication barriers) atau hambatan komunikasi menurut Schermerhorn, Hunt dan Osborn (2003 : 342) disebabkan oleh enam faktor yaitu:

- Distraksi fisik (physical distraction) yang merupakan akibat dari gangguan kosentrasi yang disebabkan perencanaan tidak menetapkan prioritas-prioritas;
- Masalah-masalah semantik (semantic problems), yakni masalah bahasa dan kata-kata yang dapat menyebabkan penerima pesan mempersepsikan lain isi pesan yang disampaikan komunikator, sehingga komunikasi lisan maupun tertulis harus benar-benar memperhatikan bahasa dan memilih kata-kata yang tepat, atau dengan lain kata: sampai pesan singkat dan sederhana (kiss principle);
- Pesan-pesan campuran (mixed messages) yaitu ketika komunikator menyampaikan suatu pesan dengan kata-kata, namun bersamaan dengan itu dibuat gerakan-gerakan badan dan mimiknya (body languange) yang mengombinasikan pesan lain;
- Perbedaan budaya (cultural difference) yang terjadi pada komunikasi lintas kultur;
- Tiadanya masukan (absence of feedbock) yang terjadi pada komunikasi satu arah (one wey communication) dan;
- Pengaruh-pengaruh status (status effects) yang terjadi akibat perbedaan antara komunikator dan penerima. Untuk menghilangkan pengaruh perbedaan tingkat ini, maka komunikator dan penerima harus membangun kemitraan setara dengan optimalisasi pada objek kegiatannya.

2. SUMBER DAYA KEBIJAKAN (PUBLIC POLICY RESOURCES)

Faktor kedua yang memengaruhi keefektifan implementasi kebijakan adalah sumber daya. Edwards III (1980 : 87) menyebutkan bahwa walaupun kegiatan faktor dalam proses komunikasi terpenuhi, namun tanpa dukungan sumber daya (manusia dan fasilitas) yang handal dan memadai, implementasi kebijakan tidak akan efektif. Karena peran komunikator merupakan faktor terpenting yang akan menghalangi keberhasilan pelaksanaan kebijakan pengomunikasian, yang dalam hal ini dialami oleh banyak peran komunikator yang mungkin akan menyebabkan kinerja objek kegiatan semakin menurun.

Simanjuntak (1985:30), menyatakan bahwa: sumber daya masukan dapat terdiri atas beraneka ragam faktor produksi seperti kapital, tanah, bangunan, peralatan dan mesin, bahan baku dan sumber daya manusia. Kendatipun demikian dalam implementasi kebijakan, faktor manusia adalah strategis karena peningkatan produktivitas faktor produksi lainnya sangat tergantung pada kemampuan dan kualitas sumber daya manusia dalam menangani, mengelola, mengendalikan dan memanfaatkannya. Sumber daya kebijakan yang secara garis besar terdiri atas sumber daya manusia yakni sumber daya komunikator (dalam hal ini aparatur pemerintah) dan sumber daya produksi dan distribusi, di samping sumber daya alam baik berupa potensi alam, ketersediaan waktu, ketersediaan tempat, serta fasilitas-fasilitas berupa sarana dan prasarana implementasi. Pembagian sumber daya kebijakan sebagai faktor penting pada implementasi kebijakan dalam empat dimensi praktis tersebut adalah sebagai berikut.

(1) Sumber Daya Aparatur

Sumber daya aparatur pemungutan pajak dan retribusi yang jumlahnya tidak mencukupi pada tingkat kelembagaan implementor, akan menghambat kelancaran implementasi kebijakan, sehingga, stuffing yang dimulai dari rekruitmen dan pembinaan merupakan masalah sentral dalam implementasi terutama pada implementasi kebijakan baru. Di samping itu segi keterampilan aparatur yang menangani implementasi kebijakan juga sangat menentukan tercapainya tujuan implementasi. Aparatur perlu segera dibina serta dikembangkan secara terus menerus, bertahap serta sistimatis agar memiliki lebih banyak kemauan dan kemauan secara individu atau secara kolektif,

Menurut Winardi J. (2000: 441), ketika mereka bekerja dalam suatu tim jaringan kerja (team work und networking) pada fokus berikut.

- Memiliki sikap mental dan budi pekerti luhur (highly mental altitude);
- Memiliki cita-cita, imajinasi, gagasan, kreativitas, inovasi, dedikasi, empati, dan kearifan (ideulism, imagination, initiative, creativity, innovation, dedication, empatism, and wisdom) untuk mendampingi optimalisasi penerimaan daerah, serta dampaknya dalam pelayanan secara mandiri.

Empatisme dan kearifan dalam implementasi kebijakan akan menimbulkan sikap bahwa pelaku implementasi tersebut tidak mengurangi, tidak semata-mata menjadi ahli, tidak berdebat, tidak memutuskan komunikasi dan pembicaraan, serta tidak bersikap diskriminatif terhadap optimalisasi penerimaan daerah, serta dampaknya dalam pelayanan. Niscaya, bila kaidah ini dipegang teguh, maka efektivitas layanan akan meningkat. Secara sistematis, layanan implementator kebijakan ditentukan oleh pemahaman ihwal problemnya, orang-orang memengaruhinya, kekuatan dan keterbatasannya, sifat serta pola hubungan-hubungan kerja yang timbul di antara dan di dalam berbagai kelompok orang-orang yang bersama-sama membentuk lingkungan kerjanya (Winardi J., 2000 : 442).

Unsur sumber daya aparatur ini berperan di dalam implementasi kebijakan sebagaimana isu utama dalam tulisan ini karena aparatur merupakan "aktor" utama dalam men-deliveri seluruh kebijakan kepada objek kebijakan secara tepat.

Dalam perspektif kibernologi membedakan pengertian objek penerima implementasi kebijakan yang hidup dalam suh kultur ekonomi (SKE) dan suh kultur sosial (SKS) di perkotaan menjadi dua tingkatan, yakni;

- Tingkat peasantry, adalah tingkatan bahwa implementasi kebijakan tersebut sangat bergantung kepada peranan dan ketersediaan sumber daya dari perumus kehijakan itu sendiri;
- Selain oleh tidak adanya aksesibilitas, kekurangan, keterbukaan, dan transparansi anggaran serta kurangnya pembakuan kegiatan.

(2) Sumber Dana Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan harus memiliki dukungan pendanaan yang memadai dan stabil. Implementator pada tingkat bawah, biasanya mengalami hambatan yang paling besar dalam menjalankan kewenangannya karena keterbatasan kewenangan pengelolaan sumber dana, sekalipun implementasi kebijakan telah menetapkan pembiayaan atas pelaksanaannya dari sumber pemerintah dan swasta.

Kewenangan di atas kertas sangat berbeda dengan operasionalisasinya di lapangan, terutama karena kewenangan untuk memperoleh sumberdana bagi penyediaan fasilitas implementasi kebijakan tersebut,

(3) Sarana dan Prasarana (Facilities Infrastructure)

Seorang implementator lapis atas yang memiliki staf yang cukup dari segi kuantitas maupun kualitas, memahami informasi yang lengkap, memiliki kewenangan yang cukup, namun tidak memiliki fasilitas yang memadai, sangat besar kemungkinannya tidak akan mampu mengimplementasikan sebuah kebijakan publik dengan efektif.

Fasilitas antara lain menyangkut piranti keras dan lunak, organisasi, serta teknologi. Sarana dan prasarana implementasi kehijakan terdiri atas selebaran, papan tulis dan papan penempel, alat tulis, proyektor, perlengkapan ruang, alat peraga, dan sarana mobilitas dan base camp.

DISPOSISI ATAU SIKAP DAN PERILAKU TERHADAP KEBIJAKAN (PUBLIC POLICY DISPOSITION)

Ketanggapan yang dimanifestasikan sebagai sikap dan perilaku sumber daya manusia aparatur implementasi kebijakan sebagai implementator kebijakan dan sumber daya optimalisasi hasil implementasi bersangkutan, serta dampaknya dalam pelayanan sebagai konsumen (objek) atas implementasi kebijakan. George C. Edwards III (1980: 90) menelaah faktor disposisi ini ke dalam empat peranan berikut.

(1) Peranan Disposisi (Effects of Dispositions)

Kepentingan implementator secara pribadi dan atau organisasional yang ditujukan oleh sikapnya terhadap kebijakan pada kenyataannya sangat besar peranannya pada implementasi kebijakan yang efektif. Sikap implementator yang merintangi implementasi kebijakan dimulai dari munculnya tindakan seleksi, diskriminasi, ketidaksetujuan serta dilanjutkan dengan penyimpangan yang tidak terelakkan antara putusan kebijakan dan kinerja kebijakan. Kadangkala, implementator secara selektif menerima pelbagai perintah, namun sesungguhnya ia menolak perintah yang tidak sama dan sebangun dengan sikapnya terhadap kebijakan. Perbedaan sudut pandang organisasional mungkin juga mencegah kerja sama antarimplementator atau terjadinya konflik internal sebuah unit implementator dalam implementasi kebijakan menjadi penting;

(2) Penataan Staf Birokrasi (Staffing the Bereaucratic)

Edwards III (1980: 95) menyatakan bahwa pengangkatan (selection and recruitment), penempatan dan pembinaan personalia - staf yang bersedia dengan tulus dan mampu (mempunyai ability, capacity, dan capability) karena memiliki kompetisi dan profesi yang tepat untuk mengimplementasikan kebijakan adalah bagian yang sangat menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Sistem penataan implementator kebijakan dihangun dalam rangka kelancaran proses implementasi kebijakan pemerintahan yang strategis antara lain dengan mengesampingkan, menarik, menempatkan atau memindahkan staf yang mungkin tidak patuh dan menolak atau menghamhal proses implementasi kebijakan tersebut;

(3) Insentif (Incentives)

Insentif merupakan salah satu faktor pembangkit motivasi staf implementator pada setiap tingkatan perlu diperhatikan dan dipenuhi (Winardi J., 2002 : 27). Insentif dapat diwujudkan dalam bentuk sistem penggajian, pemberian honorarium, tunjangan, maupun berbentuk penghargaan lainnya yang bersifat kompetitif sesuai kinerja implemntator (George C. Edwards III (1980 : 93-94, Winardi 2002 : 28);

4. STRUKTUR BIROKRASI KEBIJAKAN (POLICY BUREAUCRACY STRUCTURE)

Struktur kelembagaan birokrasi pemerintahan di pusat dan di daerah sangat berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi kebijakan pemerintahan. Prosedur operasional baku dan fragmentasi struktur birokrasi ini dapat menjadi penghamhat implementasi dalam bentuk pemborosan sumber daya perintangan koordinasi, pengacauan yurisdiksi implementator lapis bawah serta pembangkitan tindakan-tindakan yang tidak dikehendaki sehingga harus mendapatkan tambahan atensi (George C. Edwards III, 1980: 127) menilai struktur birokrasi sebagai faktor yang sangat berperan terhadap implementasi kebijakan pada faktor berikut.

Prosedur Operasional Baku (Standard Operational Procedures -SOP)

Standard operational procedures (SOP) merupakan tuntutan internal dari implementasi suatu kebijakan yang seragam, dan sumber daya, kesempitan waktu, serta keragaman operasional organisasi yang

besar dan luas. SOP disusun, juga sebagai akibat tuntutan efisiensi dari birokrasi eksternal terutama pada implementasi kebijakan yang secara luas memengaruhi lingkungan eksternal. SOP adalah suatu halyang secara rutin memungkinkan para pejahat publik menetapkan putusan-putusannya secara cepat setiap saat karena prosedurnya telah disederhanakan dan diseragamkan sehingga dengan SOP menghemat waktu yang sangat berharga. Kendatipun demikian SOP yang berlaku seragam pada situasi umum tidak jarang merupakan hambatan dalam implementasi kebijakan yang bersifat khusus dan baru, fleksibel karena harus ada perubahan dan pada situasi yang di luar kebiasaan, SOP yang ketat seringkali menyebabkan individu dan organisasi enggan menerima tanggung jawab baru sehingga tidak saja akan menunda atau bahkan merintangi implementasi sebagian atau keseluruhan kebijakan baru tetapi juga akan menghambat terlaksananya program-program baru. Dalam hal ini yang dimaksud dengan pengertian SOP adalah suatu langkah-langkah prosedur yang telah berlaku tetap dan diputuskan melalui sebuah kebijakan tertentu. SOP disusun untuk membantu bagaimana implementasi kebijakan tersebut bisa dilakukan dengan baik, tepat sasaran dan efisien.

(2) Fragmentasi (Fragmentation)

Fragmentasi merupakan pembagian tanggung jawab untuk sebuah bidang kebijakan di antara unit-unit organisasional yang terbesar luas. Presiden Jimmy Carter yang dikutip George C. Edwards III (1980: 134), tentang kondisi fragmentasi birokrasi di Amerika Serikat sebagai berikut.

"There are too many agencies, doing too many things, overlappings too often, coordinating too rarely, wasting too much money and doing too little to solve rarely problems."

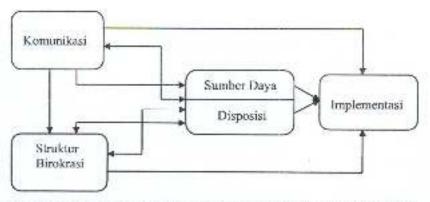
Sehinggaterlalubanyakunityang melakukan, halyang sering tumpang tindih, yang jarang dikoordinasikan, maka banyak menghabiskan uang, dan melakukan terlalu sedikit pemecahan masalah yang nyata. Pada kenyataannya, unit-unit tidak dapat dengan mudah diorganisasikan seputar suatu bidang kebijakan, sehingga sebagai konsekuensinya fragmentasi dilakukan untuk mendistribusikan tanggung jawah atas sumber daya dan otoritas pemecahan masalah komprehensif, dan hal ini menyebabkan koordinasi kebijakan menjadi sulit dilakukan. Tanggung

jawab yang terfragmentasi ini secara signifikan menyebahkan sempitnya fokus dan merintangi kebijakan yang bersifat khusus.

Dengan demikian, implementasi kebijakan dapat terlaksana dengan baik, jika keempat faktor dapat berjalan dengan baik, karena tidak mungkin setiap faktor berdiri sendiri, melainkan akan bekerja bersamasama dan satu sama lain saling memengaruhi. Kelemahan pada satu faktor, akan berpengaruh pada proses implementasi yang pada akhirnya memengaruhi kinerja implementasi itu sendiri. Keempat faktor tersebut: komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi menjadi kerangka pemikiran dalam melihat sejauh mana implementasi kebijakan dilaksanakan.

Dalam prakteknya, sebagai contoh dapat diartikan bahwa (1) komunikasi merupakan suatu bentuk kanalisasi penerapan kebijakan suatu kegiatan tertentu kepada implementator kebijakan; (2) sumber daya mencerminkan adanya suatu sarana-prasarana pendukung utama implementasi kebijakan, misalnya, aparatur, infrastruktur, dana, keterampilan, dan sebagainya; (3) disposisi mencerminkan arus deliveri bagaimana kebijakan itu harus diimplementasikan melalui agregasi kemampuan sumber daya; sedangkan (4) struktur birokrasi mencerminkan adanya keharusan bahwa berjalannya implementasi kebijakan itu melalui lini organisasi dan struktur birokrasi. Sedangkan bagan dari model Edwards III (1980: 134) adalah sebagai berikut.

Gambar 2
Implementasi Kebijakan Publik, Menurut George C. Edwards III



Sumber: Implementasi Kebijakan George C. Edwards III (1980 : 134).

Dalam studi implementasi kebijakan, dari heberapa pendekatan tersebut di atas yang dapat digunakan untuk berhasil tidaknya pelaksanaan kebijakan, Pendekatan dikemukakan oleh Edwards III (1980: 9) dua pertanyaan pokok, yaitu:

- 1. What are preconditions for successful policy implementation?
- 2. What the primary obstacles to successful policy implementation?

Berdasarkan pertanyaan tersebut, Edwards III (1980 : 12) merumuskan empat faktor yang merupakan syarat-syarat penting guna mengkaji dan meneliti implementasi kebijakan. Keempat faktor itu adalah sebagai berikut.

- Communication: Komunikasi menyangkut penyampaian atau penyebaran informasi (transmission), kejelasan (clarity), dan konsistensi (consistency) dari informasi yang disampaikan. Pelaksanaan kebijakan akan lebih efektif jika orang orang yang bertanggung jawab mengimplementasikan kebijakan, memahami apa yang seharusnya mereka lakukan. Kebijakan-kebijakan yang harus dilaksanakan disalurkan melalui orang-orang yang tepat, komunikasi tersebut harus dinyatakan dengan jelas.
- 2. Resources: Sumber daya menyangkut empat komponen yaitu staf (staff) yang cukup (jumlah dan mutu), informasi (information) yang dibutuhkan guna mengambil putusan, kewenangan (authority) yang cukup guna untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya serta fasilitas (facilities) yang dibutuhkan dalam implementasi kebijakan. Kejelasan, konsistensi, dan akurasi komunikasi tidak akan memengaruhi efektivitas pelaksanaan kebijakan, jika sumber daya implementasi kebijakan tidak hanya mencakup sumber daya manusia, tetapi juga sumber daya material. Tanpa sumber daya yang memadai, maka pelaksanaan kebijakan tidak akan berjalan efektif:
- 3. Disposition: Disposisi atau sikap pelaksanaan (attitudes of implementers), menyangkut dampak (effects) dari kalangan aktoraktor dalam mengimplementasikan kebijakan secara efektif pengaturan bagi para pelaksana kebijakan dan pemberian insentif (gaji, honor, dan sebagainya). Pelaksanaan kebijakan tidak hanya dipengaruhi oleh seherapa jauh pelaksanaan kebijakan mengenai isi kebijakan dan kemampuan untuk melaksanakannya, akan

10

- tetapi juga ditentukan oleh keinginan atau tekad para pelaksana dalam menerapkan kebijakan.
- 4. Bureaucratic structure: Struktur birokrasi, menyangkut prosedur standar operasi dalam pelaksanaan kebijakan (standar operating procedures) dan pengaturan tata aliran pekerjaan dan pelaksanaan program. Struktur birokrasi merupakan variabel terakhir yang memengaruhi efektivitas pelaksanaan kebijakan. Pelaksanaan/implementasi melibatkan banyak pihak, sehingga koordinasi dan kerja sama dari masing-masing pihak menjadi penting. Dalam hubungan ini setiap pihak yang terkait dalam implementasi kebijakan perlu mengembangkan suatu prosedur standar pelaksanaan.

Faktor komunikasi merupakan hal yang sangat penting dalam pelaksanaan kebijakan, Kegagalan kebijakan adakalanya disebabkan oleh ketidakmampuan aparat pelaksana untuk menerjemahkan setiap kebijakan-kehijakan. Di sini diperlukan kemampuan, keterampilan, dan terutama pengalaman aparat pelaksana yang secara khusus berkaitan dengan kebijakan yang akan diinformasikan kepada masyarakat. Munir (2000 : 92) mengemukakan bahwa "petugas pelaksana yang akan terlibat langsung dengan aturan (putusan), berhadapan dengan orang yang berkepentingan sehingga ia harus mampu memberikan penjelasan serta pelayanan yang tepat dan cepat." Di samping itu, komunikasi sangat bergantung pada adanya saluran informasi. Informasi yang lebih teliti/ efektif, menurut Edwards III (1980 : 43) adalah pemberian informasi secara langsung. Karena itu, dalam penyebaran informasi kebijakan harus secara langsung kepada masyarakat.

Faktor lainnya adalah saluran informasi, gagalnya implementasi kebijakan pemerintah adalah tersumbatnya saluran informasi, sehingga tidak ada kejelasan informasi. Terjadinya kesalahpahaman antara pemerintah dan masyarakat tentang program-program karena saluran informasi berdampak pula pada kebijakan yang tidak konsisten, dengan kata lain penjelasan terkadang bertentangan dengan kenyataan dan kebutuhan masyarakat, manakala suatu kebijakan diimplementasikan.

Mengenai sumber daya (resources), Edwards III (1980 : 53) mengemukakan implementasi: ".... Implementers lack the resources necessary to carry out policies, implementation is likely to be ineffective."

Sumber daya meliputi staf (staff), informasi (information), kewenangan (authority), dan fasilitas (facilities).

Kebijakan organisasi tertentu yang mengatur penyelenggaraan implementasi kebijakan merupakan salah satu jenis kebijakan publik yang ditetapkan oleh perumus kebijakan (organisasi tertentu).

Pemikiran teoretis tersebut nampaknya lebih mengedepankan pentingnya dukungan faktor-faktor manajerial yang signifikan, seperti informasi yang akurat, sumber daya yang memadai, perilaku birokrasi yang konsisten, dan tersedianya personel yang proporsional dan profesional bagi efektivitas implementasi kebijakan publik, namun kurang memperhatikan faktor eksternal dalam implementasi kebijakan publik yang cukup signifikan, seperti dukungan masyarakat (publik) sebagai sasaran implementasi kebijakan publik, ###

BAB III KONSEP DESENTRALISASI FISKAL

Sejarah telah mencatat hahwa desentralisasi keuangan atau yang lebih dikenal dengan desentralisasi fiskal telah muncul sebagai wawasan baru dalam kebijakan negara pada era 1970-an. Kuncoro (1995 : 4) menyatatakan tumbuhnya perhatian terhadap desentralisasi fiskal disebabkan oleh dua hal berikut.

- dikaitkan dengan gagalnya perencanaan terpusat yang populernya adalah strategi pertumbuhan dengan pemerataan (growth with equity);
- (2) adanya kesadaran bahwa pembangunan adalah suatu proses yang kompleks dan penuh ketidakpastian yang tidak dapat dengan mudah dikendalikan dan direncanakan dari pusat.

Karena alasan itulah, maka para ahli mengajukan berbagai alasan mendasar tentang pentingnya desentralisasi fiskal dalam perencanaan dan administrasi di negara-negara dunia ketiga. Sedangkan para ahli lebih memilih istilah desentralisasi fiskal untuk menjelaskan hal itu dibandingkan dengan desentralisasi keuangan. Karena baik fiskal maupun keuangan memiliki esensi yang sama, maka dalam pembahasan ini istilah desentralisasi fiskal akan lebih menonjol dibandingkan dengan desentralisasi keuangan. Hal itu tidak berbeda dengan pengertian hubungan fiskal antara pusat dan daerah yang memiliki makna sama dengan hubungan keuangan. Oleh sebab itu, kata fiskal baik yang diawali dengan kata hubungan maupun yang diawali dengan kata desentralisasi senantiasa diartikan dengan kata keuangan. Bukankah dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata fiskal diartikan sebagai "berkenaan dengan urusan pajak atau pendapatan negara" dan padanan yang pas untuk menyebutkan hal itu tidak lain adalah keuangan.

Litvack and Seddon (1999: 2), bahwa:

"Desentralisasi fiskal dapat diartikan sebagai pelimpahan kewenangan dan tanggung jawab pemerintah (fungsi publik) dari pemerintah kepada daerah (bawahan) atau organisasi semi-mandiri (instansi vertikal) atau kepada pihak swasta. Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 disebutkan bahwa kewenangan provinsi sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten/kota serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya."

Dengan terjadinya pelimpahan sebagian kewenangan terhadap sumber-sumber penerimaan negara kepada pemerintahan di daerah, diharapkan daerah-daerah akan dapat melaksanakan tugas-tugas rutin, pelayanan publik dan meningkatkan investasi yang produktif (capital investment) di daerahnya (Khusaini, 2006: 97).

Sedangkan Henri Maddick (1983: 19-20) mengatakan bahwa:

"Desentralisasi merupakan suatu cara untuk meningkatkan kemampuan aparat pemerintah dan memperoleh informasi yang lebih baik mengenai keadaan daerah untuk menyususn program-program daerah secara lebih responsif dan untuk mengantisipasi secara cepat apahila dalam pelaksanaannya timbul berbagai persoalan."

Di samping itu, desentralisasi dapat dipakai sebagai alat untuk memobilisasi dukungan terhadap kebijakan pembangunan nasional dengan menginformasikan kepada masyarakat daerah untuk menggalang partisipasi, baik dalam perencanaan maupun pelaksanaan pembangunan di daerah.

Oleh karena hanyaknya pendapat tentang desentralisasi maka untuk menghindari kerancuan Oentarto S.M., (2004 : 28) membatasi pengertian desentralisasi yaitu:

"Desentralisasi sebagai kebijakan pelimpahan kewenangan dari pemerintah kepada unit pemerintah bawahan. Secara politis, desentralisasi merupakan kebijakan 'berbagi kewenangan' (power sharing) antara pemerintah dengan pemerintah daerah."

Implikasinya, sejauh mana kekuasaan dan kewenangan didistribusikan kepada lembaga-lembaga pemerintahan menurut besaran atau luas geografis suatu negara. Selain itu, desentralisasi juga berarti pembentukan wilayah-wilayah yang lebih kecil dari wilayah yang lebih kecil dari wilayah negara dan penciptaan lembaga-lembaga, haik bersifat otonom maupun administratif di wilayah-wilayah tersebut. Sedangkan Suwandi (2003 : 3) mengemukakan bahwa kapasitas kuangan pemerintah daerah akan menentukan kemampuan pemerintah

daerah dalam menjalankan fungsi-fungsinya seperti melaksanakan fungsi pelayanan masyarakat (public service function), melaksanakan pembangunan (development fuction), dan perlindungan (protective function).

Selanjutnya Smith (1979: 214), mengemukakan faktor-faktor yang dapat memperkirakan pelaksanaan otonomi daerah, yaitu: "Fungsi/ tugas pemerintah, kemampuan pemungutan pajak daerah, bidang tugas administrasi, jumlah pelimpahan wewenang, besarnya anggaran, wilayah ketergantungan dan personel." Sejalan dengan pendapat di atas Fernandez (1992: 26-36), mengemukakan argumennya tentang faktor-faktor yang dapat memengaruhi keberhasilan otonomi daerah yang mencakup institusi keuangan dan aparat pemerintah daerah. Agar pemerintah daerah mampu memelihara serta mengembangkan penyelenggaraan otonominya, maka pemerintah daerah harus mampu merespons perubahan-perubahan fundamental atau strategi yang terjadi di lingkungannya.

Menurut Yudhoyono (2001 : 126), bahwa aspek substantif pelaksanaan otonomi daerah adalah dengan terorientasi cara pandang yang mengedepankan aspek kewenangan daerah. Di samping itu, beberapa aspek substantif sebagai indikator kesiapan pelaksanaan otonomi daerah yang penekanannya pada aparatur pemerintah daerah antara lain sebagai berikut.

- Terjadinya rincian kewenangan minimal yang wajib dilaksanakan oleh daerah otonom beserta kegiatan-kegiatan yang menyertai;
- (2) Desain organisasi perangkat daerah;
- (3) Daftar kebutuhan pegawai;
- (4) Daftar kebutuhan sarana dan prasarana (perlengkapan) yang dibutuhkan;
- (5) Perkiraan kebituhan biaya untuk meleksanakan kewenangan wajibminimal, dalam satu tahun anggaran.

Secara teoretis desentralisasi fiskal dapat dikatakan bahwa dengan desentralisasi, maka pemerintah daerah akan lebih dekat kepada masyarakat (their constituent), sehingga pemerintah daerah diharapkan dapat memahami kebutuhan dan keinginan masyarakat lokal (local needs and local preferences). Oleh karena itu, dengan desentralisasi tiskal diharapkan dapat meningkatkan pelayanan publik (public service delivery) kepada masyarakat lokal. Sedangkan makna dalam pengertian desentralisasi fiskal terdiri dalam bentuk pemberian otonomi di bidang keuangan (sebagian sumber penerimaan) kepada daerah-daerah merupakan suatu proses untuk mengintensifikasikan peranan dan sekaligus pemberdayaan daerah dalam pembangunan. Putusan-putusan atas alokasi barang publik semakin efisien karena pemerintah daerah mempunyai informasi yang baik tentang masyarakatnya.

Menurut Saragih (2003: 830) bahwa:

Desentralisasi fiskal merupakan suatu proses distribusi anggaran dari tingkat pemerintah yang lebih tinggi kepada pemerintah yang lebih rendah untuk mendukung fungsi suatu tugas pemerintahan dari pelayanan publik, artinya daerah-daerah harus mampu bertindak lokal namun berwawasan nasional.

Melalui Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, pemerintah mencoba merumuskan pola pembagian keuangan antara pusat dan daerah, dengan pengertian fiskal meliputi dua aspek yaitu:

"Pertama, berhubungan dengan program pemerintah untuk pengeluaran belanja pemerintah dalam hal pembelian barang dan jasa serta pengeluaran untuk pembayaran transfer. Kedua, penerimaan dari jumlah dan bentuk tarif pajak."

Dengan ditetapkannya Undang Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dalam mengimplementasikan kebijakan keuangan daerah lebih memiliki kepastian penyediaan sumber-sumber penerimaan bagi daerah otonom. Bersamaan dengan itu, daerah otonom juga lebih memiliki keluasan dalam pengelolaan keuangan daerah, antara lain karena DAU merupakan block grant. Namun demikian, juga muncul persoalan ketepatan daerah otonom dalam mengelola keuangannya berkaitan dengan belanja publik. Desentralisasi yang dimaksud yaitu desentralisasi fiskal adalah semua kewenangan, hak, dan tanggung jawab terhadap urusan mengelola keuangan daerah, baik dari sisi penerimaan maupun pengeluaran untuk membiayai kegiatan pemerintahan dan pembangunan daerah seperti penyediaan fasilitas dan pelayanan umum di daerah secara efisien dan efektif.

Desentralisasi yang dimaksud dalam penelitian ini adalah desentralisasi dalam arti sempit, atau devolution, di mana daerah diberikan kewenangan untuk menyeleggarakan tugas dalam bentuk desentralisasi fiskal yang dulunya tersentralisasi menjadi kewenangan daerah untuk mengelola secara administratif baik penerimaan keuangannya maupun penggunaannya.

Sesuai pendapat Elmi (2002 : 26) di mana desentralisasi fiskal dapat diartikan sebagai pelimpahan kewenangan di bidang penerimaan yang sebelumnya tersentralisasi baik secara administrasi dan pemanfaatannya diatur atau dilakukan oleh pemerintah pusat. Disebut dalam Pasal 155, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, sebagai berikut.

- Penyelenggaraanurusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah didanai dari dan atas beban anggaran pendapatan dan belanja daerah;
- Penyelelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah di daerah didanai dari dan atas beban anggaran pendapatan dan belanja negara;
- Administrasi pendanaan penyelenggaraan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud ayat (1) dilakukan secara terpisah dari administrasi pendanaan penyelenggaraan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud ayat (2).

Menurut Vita Tanzi (1996 : 1), membatasi desentralisasi sebagai devolusi tanggung jawab dan kewenangan fiskal dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Sedangkan Robert Ebel (2000 : 1-5) memperjelas batasan yang disampaikan Tanzi hahwa devolusi tanggung jawab dan kewenangan fiskal tersebut didasarkan pada empat pilar: (1) Penugasan pengeluaran; (2) Penugasan penerimaan; (3) Transfer antarpemerintah; (4) Utang/pinjaman daerah. Salah satu makna dari desentralisasi fiskal dalam bentuk pemberian otonomi di bidang keuangan (sebagian sumber penerimaan) kepada daerah-daerah merupakan suatu proses untuk mengintensifkan peranan dan sekaligus pemberdayaan daerah dalam pembangunan daerah. Artinya, daerah-daerah harus mampu bertindak lokal namun berwawasan nasional.

Menurut pengertian Undang-Undang 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah secara proporsional, demokratis, adil dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi dan kebutuhan daerh. Keuangan menurut Saragih (2003:83) bahwa:

"Desentralisasi fiskal adalah suatu proses distribusi anggaran dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah untuk mendukung fungsi atau tugas pemerintahan dan pelayanan publik sesuai dengan banyaknya kewenangan bidang pemerintahan yang dilimpahkan."

Keadaan demikian akan tercapai apabila pemerintahan daerah memiliki sistem akuntansi keuangan daerah yang baik pula. Pengolahan keuangan daerah harus dipercayakan kepada staf yang memiliki integritas dan kejujuran yang tinggi, sehingga kesempatan untuk korupsi dapat diminimalkan (Mardiasmo, 2002 : 30).

Menurut pengertian Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tersebut Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah mencakup pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah.

Menurut Djaenuri (2000 : 14) kebijakan desentralisasi fiskal yaitu:

"(1) centralization of fiscal power, di mana pemerintah pusat sangat dominan dalam menentukan atau mengambil putusan berkenaan dengan pengeluaran, pendapatan, pinjaman dan pengelolaan asset daerah. (2) decentralization of fiscal power, di mana pemerintah pusat dalam hal ini melimpahkan kewenangan yang lebih besar kepada daerah untuk membuat kebijakan dalam pengelolaan keuangan daerah berkenaan dengan pengeluaran, pendapatan, pinjaman dan pengelolaan aset (manajemen kekayaan daerah)."

Menurut Sidik (2002: 4), mengemukakan pendapat lain yaitu:

"Desentralisasi fiskal merupak salah satu komponen utama dari desentralisasi. Apabila Pemerintah Daerah melaksanakan fungsinya secara efektif, dan diberikan kebebasan dalam pengambilan putusan penyediaan pelayanan di sektor publik, maka mereka harus didukung sumber-sumber keuangan yang memadai, baik yang berasal dari pendapatan asli daerah (PAD) termasuk surcharge of tuxes, bagi hasil pajak dan bukan pajak, pinjaman, maupun subsidi/bantuan dari pemerintah pusat."

Dengan demikian, sesuai dengan definisi dan faktor tersebut di atas bahwa upaya pengembangan implementasi kebijakan desentralisasi fiskal di tingkat provinsi seperti yang terjadi di Provinsi Sumatera Selatan sebagai alternatif diimplikasikan dari batasan pendekatan teori yang diharapkan dapat ditarik simpulan untuk mencapai efektivitas pemerintahan dan perwujudan hakekat demokrasi masyarakat di daerah. Hal ini bukan saja akan memperkuat proses demokrasi lokal, tetapi juga memberikan kontribusi bagi demokrasi dan integrasi nasional (Smith, 1985: 19–37). ###

BAB IV HUBUNGAN KEUANGAN PUSAT DAN DAERAH

Secara teoretis, dalam konteks negara kesatuan dikenal ada dua cara dalam menghubungkan pemerintah pusat dan daerah, yaitu sentralisasi dan desentralisasi. Dalam cara pertama, sentralisasi di mana segala urusan, tugas, fungsi, dan wewenang penyelenggaraan pemerintahan berada dalam genggaman pemerintah pusat yang pelaksanaannya dilakukan secara dekonsentrasi. Cara kedua, lawannya adalah desentralisasi di mana semua urusan, tugas, dan wewenang pelaksanaan pemerintahan diserahkan sepenuhnya kepada daerah.

Dasar hukum hubungan pemerintah pusat dan daerah secara konstitusional diatur dalam pasal 18A Ayat (2) perubahan kedua U(II) 1945, menyatakan:

"Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang."

Oleh karena perubahan kedua UUD 1945 ini dilakukan pada Sidang Tahunan MPR, 7 — 18 Agustus 2000, maka Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 dibuat belum berdasarkan Pasal 18A Ayat (2) perubahan kedua UUD 1945 tersebut. Keberlakuan kedua undang-undang ini setelah perubahan kedua UUD 1945 adalah berdasarkan Pasal 1 Aturan Peralihan Perubahan Keempat UUD 1945 yang menyatakan: "segala peraturan perundang-undangan yang ada masih berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini."

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengatur dua faktor hubungan keuangan, yakni hubungan keuangan antara pusat dan daerah dan huhungan antarpemerintah daerah. Hubungan kenangan antara pusat dan daerah terdiri atas tiga cara:

Pertama, pemberian sumber-sumber keuangan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah; Kedua, pengalokasian dana perimbangan kepada pemerintah daerah; Ketiga, pemberian pinjaman dan atau hibah kepada pemerintah daerah.

Pola hubungan pemerintah pusat dan daerah secara konstitusional diatur dalam Pasal 18 UUD 1945. Namun, jika kita kaitkan dengan konsep sentralisasi dan desentralisasi, dalam suatu sistem pemerintahan yang bertingkat seringkali muncul pembagian kewenangan yang bersifat paradoks, misalnya dalam pelaksanaan otonomi daerah. Untuk memahami perbandingan antara sistem pemerintahan sentralistis dengan desentralistis dapat disimak dalam tabel 2.1.

TABEL 3

Perbandingan Sistem Pemerintahan Sentralistis dan Desentralistis

Sentralistis	DEScntralistis	
Sebagian besar kebijakan ditentukan oleh pusat, kewenangan daerah terbatas; • Anggaran, mayoritas sumber penerimaan dan alokasi pengeluaran dikuasai pusat. • Keleluasan daerah dalam menggunakan transfer dari pusat terbatas (specific/conditional grant) Alasan: skala ekonomis, efisiensi, faham sosialis.	Ada kewenangan yang luas bagi daerah. • Anggaran, ada keseimbangan fiskal pusat-daerah. • Ada keleluasan daerah dalam memanfaatkan transfer dari pusat (block unconditional grants) Alasan: efisiensi, akuntabilitas, manageability, otonomi.	

Sumber: Hyman (1999 : 633); Shah (1994b : 6); Bird & Vaillancourt (2000 : 30).

Menurut Davey (1988:179) bahwa:

Hubungan keuangan antara pusat dan daerah adalah menyangkut pembagian tanggung jawah untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu antara tingkat-tingkat pemerintah dan pembagian sumber penerimaan untuk menutup pengeluaran akibat kegiatan-kegiatan itu.

Tujuan utama dari hubungan antara pusat dan daerah menurut Davey di atas adalah mencapai perimbangan antara berbagai pembagian. Di samping itu agar antara potensi dan sumber daya masing-masing daerah dapat sesuai. Berkaitan dengan pendapat Davey di atas, maka intisari dari hubungan Pusat dan daerah adalah menyangkut pembagian kekuasaan. Unsur yang sangat penting dalam menjalankan kekuasaan yang berkaitan dengan hubungan tersebut adalah mengenai hak mengambil putusan mengenai anggaran pemerintah, termasuk di dalamnya adalah bagaimana memperoleh dan membelanjakannya. Dengan alasan itulah, maka Davey (1988: 179) berpendapat bahwa hubungan keuangan antara pusat dan daerah mencerminkan tujuan politik yang mendasar sekali, karena perannya dalam menentukan bobot kekuasaan yang dijalankan Pemda dalam suatu sistem pemerintahan.

Hubungan tersebut menurut Davey (1988 : 179), harus serasi (harmonis) dengan peranan yang dimainkan Pemda bersangkutan. Hal yang penting guna menentukan kekuatan bobot keuangan Pemda menurut Davey (1988 : 254) adalah perpaduan antara alokasi tanggung jawab dengan sumber-sumber dana di setiap tingkat pemerintahan daerah. Oleh karena itu, hubungan keuangan antara pusat dan daerah tidak terlepas dari empat tujuan:

Pertama, suatu pembagian kekuasaan yang rasional di antara berbagai tingkat pemerintahan dalam memungut dan membelanjakan sumber dana pemerintah, yaitu suatu pembagian yang sesuai dengan pola umum desentralisasi; Kedua, suatu bagian yang memadai dari sumber-sumber dana secara keseluruhan untuk membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi, penyediaan pelayanan dan pembangunan yang diselenggarakan oleh Pemda; Ketiga, pembagian yang adil antara daerah-daerah atas pengeluaran pemerintah, atau sekurang-kurangnya ada perkembangan yang memang diusahakan ke arah itu; Keempat, suatu upaya perpajakan (tax effort) dalam memungut

pajak dan retribusi oleh Pemda yang sesuai dengan pembagian yang adil atas beban keseluruhan dari pengeluaran pemerintah dalam masyarakat.

Kedudukan provinsi terhadap pemerintah pusat bersifat subordinatif. Daerah otonom adalah ciptaan pemerintah dan dapat dihapus oleh pemerintah (local government is creature of central government). Namun, dilihat dari konsep hubungan kewenangan baik pemerintah pusat dan provinsi merupakan hubungan yang bersifat resiprokal (tidak bersifat satu arah) dari atas ke bawah (downward) dan sebaliknya dari bawah ke atas (upward). Untuk itu diperlukan kesamaaan pemahaman antarjajaran pemerintahan pusat dan daerah. Untuk melaksanakan fungsi tersebut harus didukung sumber-sumber keuangan yang memadai baik yang berasal dari pendapatan asli daerah (PAD), dana perimbangan, pinjaman daerah maupun lain-lain penerimaan yang sah. PAD adalah peneriman yang diperoleh daerah dari sumber-sumber penerimaan daerah, maka diatur sumber-sumber pendapatan dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Menurut Susetyo (1992 : 5) hubungan fiskal antara pemerintah pusat dan daerah tercermin dalam perimbangan keuangan berupa sumbangan dan bantuan khusus (grant transfer). Transfer ini bisa dalam bentuk bantuan khusus (specific grant) dan bantuan umum (block grant) sekaligus bertujuan untuk memacu peningkatan kemampuan daerah dalam menggali potensi sumber keuangan daerah. Potensi sumber keuangan daerah yang menjadi wewenangnya masih sangat kecil dibanding bantuan dan subsidi dari pemerintah pusat. Fenomena ini mendorong timbulnya paradoks pengelolaan keuangan daerah yang sebenarnya berasal dari daerah, akan tetapi sebagian besar tersedot ke pusat.

Penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat berdasarkan asas desentralisasi, kepada daerah diberikan kewenangan untuk memungut pajak/retribusi [tax assisgnment], pemberian bagi hasil penerimaan (revenue sharing), dan bantuan keuangan (grant) atau dikenal sebagai dana perimbangan. Di samping itu sistem perimbangan keuangan yang baik akan dapat dipakai sebagai instrumen untuk mengoreksi ketimpangan fiskal antardaerah, sehingga kemakmuran masyarakat secara relatif dapat dicapai pada waktu yang bersamaan.

Hubungan keuangan antara pusat dan daerah tidak terlepas dari arah dan kebijakan publik dalam penyelenggaran pemerintahan secara nasional. Artinya, hubungan keuangan antara pusat dan daerah harus ditelaah dari proses berjalannya roda pemerintahan pusat maupun daerah. Oleh sebab itu, kebijakan mengenai perimbangan keuangan antara pusat dan daerah harus menyentuh dua kepentingan sekaligus, yakni kepentingan pusat dan kepentingan daerah. Kepentingan pusat menyangkut NKRI, sedangkan kepentingan daerah menyangkut kemandirian daerah dalam pelaksanaan ekonomi.

Untuk mengeliminir terjadinya konflik kepentingan berkaitan dengan hubungan keuangan antara pusat dan daerah harus ditempuh kebijakan yang sekaligus dapat diterima oleh pusat maupun daerah itu sendiri. Oleh sebab itu, dalam mengambil putusan mengenai kebijakan hubungan kenangan antara pusat dan daerah, maka pemerintah harus selalu mengikutsertakan semua daerah dalam proses pengambilan putusan mengenai kebijakan tersebut.

Kata kuncinya adalah, pemerintah harus memperbatikan segala masukan dari masyarakat terutama daerah dalam setiap pengambilan putusan yang dimaksud. Dengan demikian, maka putusan yang timbul dari setiap proses pengambilan putusan mengenai hubungan keuangan antara pusat dan daerah, merupakan putusan bersama yang harus dihormati oleh setiap level pemerintahan.

Seperti yang telah dijelaskan, hubungan keuangan antara pusatdan daerah mempunyai persoalan yang kompleks. Persoalan tersebut disebabkan adanya keterbatasan (scarcity) sumber dana pada masing-masing pemerintahan. Sebagaimana diketahui hahwa pada level pemerintahan daerah terdapat keterbatasan mengenai potensi pendapatan daerah pada hampir semua pemerintahan daerah yang ada. Oleh sebab itu, kebijakan mengenai hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang selama ini berlangsung, khususnya mengenai perimbangan keuangan hampir selalu tidak memuaskan bagi daerah-daerah yang kaya.

Persoalan-persoalan mengenai hubungan keuangan antara pusat dan daerah, terutama menyangkut perimbangan kenangan yang selamaini berlangsung dapat disebahkan oleh beberapa hal-

Pertama, perekonomian Indonesia yang masih dalam transisi dari krisis ekonomi ke tahap pemulihan (economic recovery), Kedua,

arah kebijakan fiskal atau anggaran daerah yang dijalankan. Ketigo, pembagian kekuasaan atau wewenang pemerintahan terutama menyangkut pelayanan publik (public services) antara semua level pemerintahan (Saragih, 2003: 117).

Pola hubungan yang tercipta dalam rangka mendukung terciptanya kepemerintahan yang baik sehingga mendorong kemajuan daerah, apabila kesenjangan fiskal vertikal dapat diminimalisasi dalam jangka panjang, maka konflik kepentingan antara pusat dan daerah dapat dikurangi. Dengan demikian, kemandirian daerah dapat terwujud melalui desentralisasi fiskal secara normal dan tanpa gejolak apapun yang dapat merugikan masyarakat.

Untuk mewujudkan kemandirian daerah dalam pelaksanaan otonomi, ada baiknya rekomendasi kebijakan otonomi daerah berdasarkan Tap MPR Nomor IV/MPR/2000, sebagai berikut.

- Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, masingmasing daerah menyusun rencana induk pelaksanaan otonomi daerahnya, dengan mempertimbangkan antara lain tahaptahap pelaksanaan, keterbatasan kelembagaan, kapasitas dan prasarana, serta sistem manajemen anggaran dan manajemen publik;
- Bagi daerah yang terbatas sumber daya alamnya, perimbangan keuangan dilakukan dengan memperhatikan kemungkinan untuk mendapatkan bagian dari keuntungan badan usaha milik negara (BUMN) yang ada di daerah bersangkutan dan bagian dari pajak penghasilan perusahaan yang beroperasi;
- Bagi daerah yang kaya sumber daya alamnya, perimbangan keuangan pusat dan daerah harus memperhatikan rasa keadilan dan kewajaran. Terhadap daerah-daerah yang ketersediaan sumber daya manusia terdidiknya terbatas perlu mendapatkan perhatian khusus;
- 4. Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah agar dibentuk tim koordinasi antarinstansi pada masing-masing daerah untuk menyelesaikan permasalahan yang ada, memfungsikan lembaga pemerintah maupun non pemerintah guna memperlancar penyelenggaraan otonomi daerah dengan program yang jelas.

Perbedaan antardaerah baik dari segi ekonomi, geografi, demografi, potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, luas wilayah,

perbedaan budaya dan sebagainya, merupakan suatu hal yang tidak terhindarkan dalam pelaksanaan otonomi daerah. Perbedaan ini dapat dikemas menjadi suatu harmoni apabila dikelola dengan baik. Perbedaan ini juga dapat memunculkan hal-hal yang tidak diingini dan cenderung bersifat negatif.

Egoisme kedaerahan yang berlebihan akan muncul yang disebabkan oleh dua hal. Pertama, masyarakat lokal belum sepenuhnya memahami arti dari desentralisasi. Kedua, semakin melebarnya jurang kesenjangan ekonomi antardaerah. Oleh sebab itu, perlu dilakukan untuk memperkecil kesenjangan ekonomi antardaerah melalui berbagai kebijakan. Salah satu konsep kebijakan tersebut adalah DAU yang dimaksudkan sebagai fungsi pemerataan fiskal antardaerah.

Menurut Saragih (2003: 119) cara lain yang harus dilakukan adalah:

Mengkaji ulang kebijakan perpajakan daerah. Cara ini sangat penting bagi seluruh daerah untuk mempercepat pembangunan pada masing-masing daerah. Upaya lain yang perlu dilakukan adalah mengembangkan kreativitas masyarakat lokal untuk memaknai otonomi guna kepentingan perekonomian daerah.

Namun demikian, terdapat faktor yang dapat memengaruhi keberhasilan masyarakat lokal dalam meningkatkan kesejahteraan ekonominya, yakni sumber daya manusia. Oleh sebab itu, faktor sumber daya manusia perlu mendapatkan perhatian khusus untuk dikembangkan guna menggerakkan roda perekonomian di daerah. Salah satu cara yang dapat ditempuh adalah dengan memfokuskan sektor ekonomi yang potensial yang mudah dikembangkan dengan melibatkan secara penuh partisipasi masyarakat setempat.

Tujuan dari sistem perimbangan keuangan pusat dan daerah menurut Djaenuri (2000 : 8-9) adalah :

"(1) Distribusi kekuasaan yang rasional di antara berhagai tingkat pemerintahan dalam pemungutan dan pengeluaran sumber dana pemerintahan, menjamin penyerahan kewenangan atas sumber daya keuangan, konsisten dengan pelimpahan tanggung jawab pada umumnya, menjamin pertanggungjawaban kepada masyarakat; (2) Sistem tersebut menyajikan suatu bagian yang memadai dari sumber daya masyarakat secara keseluruhan bagi fungsi-fungsi pemerintahan pelayanan rutin dan pembangunan yang diselenggarakan Pemda.

(3) Sistem tersebut seharusnya sejauh mungkin mendistribusikan pengeluaran pemerintah secara merata di antara daerah-daerah. Pajak dan retribusi yang dikenal oleh Pemda harus sejalan dengan distribusi beban pengeluaran pemerintah atas masyarakat."

Sejalan dengan pendapat tersebut di atas Davey (1988 : 15) mengemukakan kerangka hubungan keuangan pusat dan regional adalah sebagai berikut.

- Sistem tersebut seharusnya memberikan suatu distribusi kekuasaan yang regional di antara berbagai tingkat pemerintahan mengenai pemungutan dan pengeluaran sumber daya pemerintahan (public resources);
- Sistem tersebut seharusnya menyajikan suatu bagian yang memadai dari sumber-sumber daya masyarakat secara keseluruhan, bagi fungsi-fungsi pemerintahan-pelayanan rutin dan pembangunan yang diselenggarakan oleh pemerintahan regional;
- Sistem tersebut seharusnya sejauh mungkin mendistribusikan pengeluaran pemerintah secara merata di antara daerah-daerah.

Hubungan fiskal antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah otonom dapat dilihat baik dari aspek penerimaan anggaran, maupun pengeluaran anggaran. Jumlah penerimaan anggaran dalam daerah otonom ditentukan oleh beberapa kombinasi, antara lain kapasitas fiskal (fiscal capacity), usaha perpajakan (tax effort), dan seberapa besar transfer pendanaan sebagai anggaran tambahan.

Menurut Sarundajang (1999 : 86), hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah antara lain :

- Pendekatan kapitalisasi (permodalan), dalam pendekatan ini pemerintah daerah memperoleh modal permulaan yang diharapkan untuk diinvestasikan menurut cara-cara yang dapat menghasilkan pendapatan untuk menutup pengeluaran rutin;
- Pendekatan pendapatan, berbeda dengan pendekatan pertama yang memberikan bantuan awal kepada pemerintah daerah berupa modal awal, maka pendekatan kedua ini lebih mengandalkan perhatian pada pemerintah daerah dengan memberikan sejumlah sumber pendapatan yang dipandang potensial di masing-masing daerah;

- 3. Pendekatan pengeluaran, dengan pendekatan ini maka pemerintah pusat memberikan sejumlah dana pinjaman, bantuan (sumbangan) atau bagi hasil pungutan kepada pemerintah daerah untuk membiayai pengeluaran tertentu;
- 4. Pendekatan komprehensif, pendekatan ini berusaha menggabungkan sasaran pengeluaran dengan sumber-sumber dananya.

Menurut pendekatan ini, sumber sumber pendapatan diberikan (baik pendapatan asli daerah maupun bagian dari perpajakan nasionaal), dan tanggung jawab juga diberikan kepada pemerintah daerah dengan mempertimbangkan tingkat kemampuan dan biaya yang ada.

Peranan pemerintah dalam hubungan keuangan pusat dan daerah menurut pandangan Devas, et. al. (1989: 179-180), adalah:

- 1. Peranan pemerintah daerah sebagai ungkapan dari kemauan dan identitas masyarakat setempat. Peralatan keuangan yang dapat mendukung peranan pemerintah daerah mencakup:
 - a. Pemerintah daerah diberi kekuasaan untuk menghimpun sendiri pajak yang dapat banyak menghasilkan pemasukan dan untuk menentukan sendiri tarif pajak;
 - b. Ragi hasil penerimaan, pajak antara pemerintah pusat dan daerah.
 - c. Bantuan umum dari pemerintah pusat tanpa pengendalian dari pemerintah pusat atas penggunaannya.
- 2. Pemerintah daerah pada dasarnya adalah lembaga untuk menyelenggarakan layanan-layanan tertentu untuk daerah, dan sebagai alat yang tepat untuk menebus biaya memberikan layanan yang semata-mata bermanfaat untuk daerah. Peralatan keuangan yang tepat adalah peralatan yang tidak menuntut wewenang tersendiri bagi pemerintah daerah. Peralatan semacam ini mencakup:
 - a. Wewenang untuk mengenakan pajak atau pungutan tetapi tanpa hak untuk menentukan tarif pajak atau pungutan;
 - Bantuan untuk layanan atau program tertentu;
 - c. Bantuan untuk menyamakan jumlah atau mengimbangi kekurangan, berdasarkan perkiraan yang dibuat di pusat bukan perkiraan kebutuhan setempat, dan berkaitan dengan pengendalian anggaran."

Djacnuri (2000 : 11) mengemukakan tiga model hubungan keuangan pusat dan daerah yaitu:

- By percentage, di mana distribusi penerimaan ke daerah didasarkan pada persentase tertentu, seperti ditetapkan pada pajak bumi dan bangunan (PBB), royalti/license fee di bidang kehutanan dan pertambangan, diberikan sebagian hasilnya kepada daerah dengan berdasarkan persentase tertentu;
- By origin, di mana distribusi penerimaan ke daerah didasarkan pada/ menurut asal sumber penerimaan;
- By foremula, di mana distribusi penerimaan kepada daerah didasarkan pada suatu formula tertentu atau mempertimbangkan faktor tertentu. Misalnya jumlah penduduk, luas wilayah, panjang jalan yang harus dipelihara daerah. Contoh formula sebagai berikut.
 - a. 30% dari dana tersebut dibagi menurut jumlah penduduk;
 - b. 20% dibagi menurut PDRB per kepala, di mana daerah dengan pendapatan per kepala di atas rata-rata mendapat bantuan alokasi ini;
 - 10% dibagi menurut rasio antara PAD dengan pengeluaran yang dibiayai dari dana APBD.
 - d. 20% dialokasikan berdasarkan indeks biaya hidup masingmasing daerah. Biaya hidup atas rata-rata mendapat bantuan alokasi ini.

Hubungan fiskal antarpemerintah provinsi dengan pemerintah lokal merupakan hubungan yang kompleks. Biasanya pemerintah provinsi menggunakan berbagai instrumen fiskal dalam mengatur hubungan tersebut. Beberapa instrumen fiskal yang biasa digunakan adalah pengaturan melalui pajak lokal, pembagian pajak (tox shoring), bantuan khusus, dan transfer horizontal antarpemerintah lokal sebagai suatu instrumen pemerataan. Pengalokasian dana dari pemerintah pusat dalam pandangan mikro adalah untuk mengimbangi kekurangan keuangan daerah, namun dalam pandangan makro adalah untuk memacu kegiatan sosial ekonomi rakyat, merangsang kemauan daerah dalam mendayagunakan potensi sumber daya, memperkuat keuangan daerah, serta meningkatkan pelayanan masyarakat.

Berdasarkan pendekatan pendapatan, pemerintah pusat memberikan sejumlah sumber pendapatan bagi daerah yang dipandang potensial di masing-masing daerah untuk mengelolah sejumlah urusan pemerintahan. Kendala yang dapat muncul dari pelaksanaan pendekatan pendapatan ini adalah adanya perbedaan (disparitas) potensi sumber daya (ekonomi) di masing-masing daerah. Sedangkan pendekatan berdasarkan pengeluaran menegaskan bahwa pusat memberikan sejumlah dana pinjaman, bantuan (sumbangan) atau bagi hasil pungutan kepada pemerintah daerah untuk membiayai pengeluaran tertentu. Pendekatan ini memungkinkan adanya suatu mekanisme agar sejumlah uang cukup tersedia bagi pemerintah daerah (baik dari pusat atau daerah) untuk memberikan pelayanan sesuai target nasional.

Dalam pendekatan komprehensif, sumber pendapatan, baik pendapatan asli daerah maupun bagian dari sumber pendapatan nasional seperti pajak, diberikan kepada pemerintah daerah sebanding dengan tanggung jawab dan wewenang yang diberikan dan yang perlu diperhatikan dalam konteks hubungan keuangan pusat dan daerah.

Hal yang paling utama adalah, pemerataan transfer dapat digunakan untuk merangsang implemetasi perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah diharapkan dapat menjembatani pemenuhan kebutuhan pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan di daerah, baik implementasi dalam peraturan pelaksanaannya maupun realisasi dari dana yang di daerah. ###

BAB V KONSEP KEUANGAN DAERAH

Keuangan daerah adalah alat fiskal pemerintah daerah, yang merupakan bagian integral dari keuangan negara dalam mengalokasikan sumber-sumber ekonomi, memeratakan hasil pembangunan, dan menciptakan stabilitas sosial politik. Peranan keuangan daerah makin penting, selain karena keterbatasan dana yang dapat dialihkan ke daerah berupa subsidi dan sumbangan tetapi oleh makin kompleksnya masalah yang dihadapi daerah, Menurut Redjo (1998 : 81), perencanaan di bidang peningkatan keuangan daerah diterjemahkan sebagai upaya-upaya ekstensifikasi dan intensifikasi pendapatan asli daerah sediri (PADS), dengan berpedoman pada pengembangan dan penggalian sumbersumber pendapatan. Lebih lanjut dikemukakan hahwa pendapatan asli daerah itu, bersumber pada lima unit sumber pendapatan, yaitu pajak daerah, retribusi daerah, laha perusahaan daerah, penerimaan dinasdinas, serta penerimaan lain-laian. Oleh karena itu, menurut Nazara (1997 : 17) pemerintah daerah menurunkan lima kebijakan pokok di bidang keuangan yaitu:

- Kebijakan meningkatkan pendapatan asli daerah; sumber pajak retribusi, penerimaan hasil pajak dan bukan pajak subsidi, dan bantuan BUMD.
- Kebijakan pengeluaran Pemda diarahkan untuk meningkatkan perekonomian rakyat memperluas lapangan kerja, mendorong usaha pemerataan sektor swasta, produktivitas, komoditi ekspor dan pariwisata.
- Kemampuan organisasi pemerintah daerah, termasuk manajemen, struktur, dan perencanaan.
- Peningkatan sistem informasi keuangan daerah dan pengendalian pembangunan.
- Kebijakan untuk mendorong ikut serta swasta dalam pelayanan masyarakat di daerah.

Untuk menjalankan itu, kebijakan pemerintah daerah mengacu pada dua hal yaitu:

- Memperhatikan garis kebijakan pemerintah pusat, konsekuensi logis dari peranan pemerintah daerah sebagai kepanjangan tangan pemerintah pusat, dan merupakan wakil pemerintah pusat di daerahnya sehingga pemerintah daerah harus tunduk dan patuh serta taat kepada pusat.
- 2. Pemerintah daerah harus memperhatikan aspirasi tersebut dan harus pula diperhatikan karena satu fungsi pemerintah daerah adalah sebagai pemerintah yang mempunyai kekuasaan untuk mengatur rumah tangganya sendiri dalam konteks ini, pemerintah daerah adalah pihak yang paling mengenal daerah yang bersangkutan. Pemerintah daerah menjadi paling mengerti keinginan penduduknya, sumber daya alam, apa yang ada dan tersedia, dan apa yang dibutuhkan bagi pembangunan daerah.

Dalam pelaksanaannya agar memperoleh target pendapatan asli daerah yang lebih dipertanggungjawabkan, penyusunannya perlu mempertimbangkan berbagai faktor.

Keuangan daerah adalah segala hak dan atau kekayaan daerah yang dapat dinilai dengan uang. Demikian juga segala sesuatu yang dapat dijadikan milik daerah atau menjadi beban daerah yang berhubungan dengan hak tersebut. Pendapatan daerah dapat berasal dari berhagai sumber/jenis, namun demikian secara garis besarnya dapat dikelompokkan ke dalam tujuh sumber peneriman, yaitu:

- Sisa lebih perhitungan anggaran tahun yang lalu;
- Pendapatan asli daerah (PAD), yang terdiri dari; pajak daerah, retribusi daerah, laba badan usaha milik daerah (BUMD), dan penerimaan lain-lain pendapatan;
- Pendapatan yang berasal dari pemberian pemerintah atau instansi yang lebih tinggi: bagi hasil pajak, bagi hasil bukan pajak, subsidi daerah otonomi, bantuan pembangunan, penerimaan lainnya;
- 4. Lain-lain pendapatan yang sah;
- Pinjaman daerah terdiri dari: pinjaman dari pemerintah pusat, pinjaman dari lembaga keuangan dalam negeri, pinjaman luar negeri.

Sumber-sumber penerimaan keuangan daerah sebagaimana disebutkan di atas telah mengalami perubahan komposisi sumber-sumber penerimaannya diatur menurut Bah IV Pasal 5, Undang-Undang 32 Tahun 2004, bahwa sumber-sumber penerimaan / pendapatan daerah terdiri dari:

- Penerimaan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi terdiri atas pendapatan daerah dan pembiayaan.
- 2. Pendapatan daerah sebagaimana pada ayat (1) bersumber dari:
 - a. Pendapatan asli daerah;
 - b. Dana perimbangan; dan
 - c. Lain-lain pendapatan.
- 3. Pembiayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersumber dari:
 - Sisa lebih perhitungan anggaran daerah;
 - b. Penerimaan pinjaman dan;
 - c. Dana cadangan daerah; dan
 - d. Hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Perubahan struktur/komposisi sumber pendapatan sebagaimana dimaksudkan di atas diharapkan dapat memacu peningkatan kemampuan keuangan daerah dalam membiayai urusan rumah tangganya, sesuai dengan semangat otonomi yang digulirkan pemerintah saat ini. Pengelolaan keuangan daerah yang telah ditetapkan tidak akan bermanfaat, apabila tidak diimplementasikan. Implementasi pengelolaan keuangan daerah merupakan usaha untuk mewujudkan rencana ke dalam realita nyata atau berusaha menimbulkan hasil (autcome) yang dapat dinikmati oleh kelompok sasaran (Joko Widodo, 2001: 191), Implementasi pengelolaan keuangan adalah pelaksanaan proses atau tahapan-tahapan pengelolaan keuangan yang telah ditatapkan (Daniel A., 1987: 4).

Pengelolaan keuangan (financial management) dalam organisasi pemerintahan menurut Roses (1999: 167) mencakup aktivitas yang berkaitan dengan planning, budget setting, activity of budget implementation, budget monitoring and control, and review.

Roses (1999: 167 – 171) mengungkapkan indikator untuk masingmsing faktor pengelolaan keuangan sebagai berikut.

- Perencanaan (planning) mencakup indikator: penetapan tujuan yang jelas (setting clear objectives), dan penetapan target kinerja (setting performance targets);
- (2) Penyusunan anggaran (budget setting) mencakup indikator:
 - a) Persetujuan kebijakan anggaran (agreeing budget policies);
 - b) Persetujuan pembagian pusat-pusat anggaran utama dan pertanggungjawabannya. ###

BAB VI

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN DESENTRALISASI FISKAL

Dalam studi implementasi kebijakan publik yang lebih realitas, Abidin (2004: 191-197) lebih mengapresiasikan dukungan keberadaan faktor internal dan eksternal kebijakan proses implementasi kebijakan dengan pemikiran teoretis sehagai berikut.

- Bahwa proses implementasi kebijakan ditentukan oleh dukungan dua faktor, yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal meliputi substansi kebijakan dan dukungan sumber daya, sedangkan faktor eksternal adalah meliputi kondisi lingkungan dan dukungan masyarakat.
- Dukungan faktor internal kebijakan secara elaboratif meliputi:
 - Subtansi kebijakan, bahwa suatu kebijakan dianggap berkualitas mampu dilaksanakan, jika memiliki substansi:
 - a) Tujuan, bahwa tujuan yang ingin dicapai atau alasan yang dipakai untuk membuat kehijakan itu dapat dikatakan baik, jika: (1) Rasional, artinya tujuan dapat dipahami atau diterima oleh akal sehat; (2) Diinginkan (desirable), artinya tujuan kehijakan itu memenuhi kepentingan orang banyak atau dapat memenuhi kepentingan masyarakat.
 - Asumsi, bahwa asumsi yang dipakai dalam proses perumusan kebijakan itu realistis atau tidak mengada-ada.
 - c) Informasi, bahwa informasi yang digunakan cukup lengkap dan benar atau tidak kadaluarsa (out of date). Kebijakan yang didasarkan pada informasi yang kurang lengkap adalah tidak tepat.
 - (2) Sumber daya, yaitu meliputi:
 - a) Sumber daya aparatur, yaitu dukungan aparat pelaksana kebijakan;

- b) Anggaran, yaitu dukungan biaya bagi pelaksanaan kebijakan;
- c) Sarana, yaitu dukungan peralatan bagi pelaksanaan kebijakan.
- 3. Dukungan faktor eksternal kebijakan secara elaboratif meliputi:
 - Kondisi lingkungan kebijakan, yaitu menyangkut kondisi sosial politik dan ekonomi.
 - (2) Dukungan masyarakat, yaitu dukungan masyarakat sebagai sasaran (objek) kebijakan yang diimplementasikan.

Konsep implementasi kebijakan tersebut nampaknya lebih komprehensif, karena mengemukakan faktor-faktor signifikan yang menentukan efektivitas implementasi suatu kebijakan, yaitu faktor internal kebijakan yang menyangkut aspek kualitatif (substantif) dan aspek manajerial suatu kebijakan serta faktor eksternal kebijakan yang menyangkut realitas dampak kondisi sosial, ekonomi, dan politik serta penguatan dukungan masyarakat atau partisipasi masyarakat sebagai stakeholders utama dalam implementasi kebijakan desentralisasi Fiskal (sasaran kebijakan desentralisasi fiskal). Sedangkan Implementasi kebijakan menurut Jones bertumpu pada berfungsinya Organisasi, interprestasi yang tepat terhadap kebijakan, dan aplikasi yang konsisten dalam rangka mencapai tujuan. Pendapat Jones tersebut sejalan dengan pendapat para ahli antara lain Bardach (1991 : 3), Mazmanian dan Sabatier (1983: 61), serta Meter dan Van Horn (1975) yang pada intinya menekankan bahwa implementasi kebijakan menyangkut tiga hal, yaitu: adanya tujuan atau sasaran kebijakan;
 adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan; dan 3) adanya hasil kegiatan.

Sesuai dengan landasan teori di atas, maka untuk menjawah pertanyaan penelitian berkaitan dengan desentralisasi fiskal dapat diartikan sebagai pelimpahan kewenangan di bidang penerimaan yang sebelumnya tersentralisasi baik secara administrasi dan pemanfaatannya diatur atau dilakukan oleh pemerintah pusat. Dengan terjadinya pelimpahan sebagian kewenangan terhadap sumber-sumber penerimaan negara kepada pemerintahan di daerah, diharapkan daerah akan dapat melaksanakan tugas-tugas rutin, pelayanan publik dan meningkatkan investasi yang produktif (capital investment). Oleh karena itu, salah satu makna dari desentralisasi fiskal dalam bentuk pemberian otonomi dalam kaitan dengan kebijakan keuangan negara yaitu untuk mewujudkan ketahanan fiskal yang berkelanjutan (fiscol sustainobility)

dan memberikan stimulus terhadap aktivitas perekonomian masyarakat, maka dengan kebijakan desentralisasi fiskal diharapkan akan menciptakan pemerataan kemampuan keuangan antardaerah yang sepadan dengan besarnya kewenangan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah otonom-

Menurut Saefullah (2007: 41) perspektif manajemen sumber daya manusia dalam era desentralisasi menyatakan: Kebijakan publik adalah kewenangan yang dimiliki lembaga-lembaga pemerintah yang harus memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pelayanan yang diberikan oleh masing-masing lembaga bergantung pada kedudukan lembaga yang bersangkutan. Lembaga ekonomi harus memberikan pelayanan ekonomi yang diperlukan. Dalam pengertian lain, kebijakan publik harus berorientasi pada kepentingan publik, baik yang berupa kepentingan ekonomi maupun kepentingan sosial.

Desentralisasi fiskal juga merupakan salah satu pilar dalam memelihara kestabilan kondisi ekonomi nasional, karena dengan adanya transfer dana ke daerah akan mendorong aktivitas perekonomian masyarakat di daerah, agar manfaat yang dihasilkan dapat dinikmati oleh rakyat di daerah yang bersangkutan. Ini berarti bahwa pemerintah daerah secara finansial harus bersifat independen terhadap pemerintah pusat dengan cara sebanyak mungkin menggali sumber-sumber pendapatan asli daerah seperti pajak, retribusi, dan sebagainya.

Pengelolaan keuangan negara (pusat dan daerah) pada prinsipnya merupakan suatu siklus kegiatan yang meliputi perencanaan (penyusunan rencana pembangunan jangka panjang, menengah, dan pendek), penganggaran (penyusunan dan pengesahan APBN/APBD), pelaksanaan dan pertanggungjawaban APBN/APBD (budget execution and accountability), dan pemeriksaan laporan keuangan audit (Republik Indonesia, 2005; IV-85 - 88).

Penyelenggaraan keuangan negara diatur dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Berkaitan dengan pemerintahan daerah undang-undang ini mengatur antara lain: (a) penyusunan dan penetapan APBN; (b) hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan bank sentral, pemerintah daerah, serta pemerintah/lembaga asing; (c) pelaksanaan APBD; (d) ketentuan pidana, sanksi administratif, dan ganti rugi. APBD adalah rencana keuangan tahun pemerintah daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah. Sebagai instrumen kebijakan ekonomi, anggaran berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Dalam upaya untuk meluruskan kembali tujuan dan fungsi anggaran tersebut, belanja daerah dirinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja.

Dalam upaya memperbaiki proses penganggaran di sektor publik, telah dilakukan reformasi penganggaran daerah merupakan bagian yang sangat penting dalam pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal di Indonesia di samping reformasi akuntansi keuangan, pembenahan akuntansi keuangan daerah, dan manajemen keuangan daerah. Dilakukannya reformasi ini dalam rangka memenuhi tuntutan dilakukannya transparansi dan akuntabilitas publik pemerintah daerah atas pengelolaan keuangan publik yang selama era sebelumnya tidak mendapat perhatian secara sungguh-sungguh. Bahkan dalam beberapa hal terjadi penyimpangan dan inkonsistensi dalam pelaksanaannya sehingga muncul adalah fenomena sentralisasi kekuasaan dan berbagai kebocoran dalam mengelola keuangan daerah.

Dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang Nomor 33 tahun 2004 telah melahirkan paradigma baru dalam pengelolaan keuangan dan anggaran daerah. Paradigma baru yang lahir dari kedua undang-undang tersebut antara lain mensyaratkan dilakukannya pengelolaan keuangan dan anggaran daerah yang berorientasi pada kepentingan publik (public oriented). Konsekuensinya pemerintah daerah dituntut untuk dapat membuat laporan keuangan dan menyampaikan informasi keuangan tersebut secara transparan dan akuntabel kepada publik. Dengan bahasa sederhana, masyarakat dapat dengan mudah memperoleh informasi, misalnya mengenai laporan keuangan dengan biaya yang murah, mudah, dan kualitas yang baik (reliable). Pada masa lalu ketika Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 berlaku, banyak kritik yang muncul antara lain pemerintah pusat dinilai terlalu dominan terhadap daerah dalam segala aspek (sentralisasi). Pola pendekatan yang sentralistis dan seragam yang dikembangkan pemerintah pusat secara sistematis telah mematikan inisiatif dan kreativitas, karena pemerintah daerah kurang diberi keleluasaan (local discreation) untuk menentukan kebijakan daerahnya sendiri, khususnya dalam pengelolaan keuangan

dan anggaran daerahnya. Pemberian otonomi ternyata tidak disertai dengan pemberian infrastruktur yang memadai, penyiapan sumber daya manusia yang profesional, dan pembiayaan yang cukup adil. Akibatnya yang terjadi bukannya tercipta kemandirian daerah, akan tetapi justru ketergantungan daerah yang kronis dan takut terhadap pemerintah pusat.

Implikasi yang sangat mendasar dengan dikeluarkannya kedua Undang-Undang Nomor 32 dan Nomor 33 Tahun 2004 adalah mendesak dilakukannya reformasi sektor publik dan diterapkannya paradigma baru, misalnya dalam pengelolaan keuangan dan anggaran daerah. Reformasi yang sifatnya kelembagaan juga diintrodusir oleh kedua undangundang tersebut. Kedudukan DPRD yang sejajar dengan kepala daerah merupakan reformasi kelembagaan yang sangat mendasar dibandingkan sebelumnya ketika Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 masih berlaku, di mana kedudukan DPRD seperti tersubordinasi oleh kepala daerah. Sekarang ini DPRD adalah mitra kepala daerah dalam melaksanakan otonomi daerah.

Berbeda dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, proses mekanisme pelaksanaan dan pertanggungjawaban anggaran daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah tidak diperlukannya lagi pengesahan dari Menteri Dalam Negeri APBD provinsi dan pengesahan gubernur untuk APBD kabupaten/kota, melainkan cukup pengesahari dari DPRD melalui peraturan daerah. Hal ini menunjukkan betapa kuat dan strategisnya kedudukan DPRD di hadapan kepala daerah. Kepala daerah dituntut untuk memperhatikan aspirasi anggota dewan, yang notabene secara yuridis adalah wakil masyarakat daerah dalam menyalurkan kepentingan dan aspirasinya. Hal lain yang menarik dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 adalah pemisahan yang jelas antara fungsi eksekutif dengan fungsi legislatif. Dengan terpisahnya kedua fungsi tersebut maka pihak eksekutif (pemerintah daerah) lebih berperan sebagai pihak yang mengajukan anggaran, dan legislatif (DPRD) lebih berfungsi sebagai pihak yang menyetujui atau menolak (walau juga dapat menentukan) anggaran yang diajukan pihak eksekutif.

Menurut Mardiasmo (2002 : 131 - 132), perbedaan pengelolaan keuangan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 adalah terdiri dari masalah pembiayaan dan anggaran daerah. Pembiayaan keuangan daerah berdasarkan Undang Undang Nomor 5 Tahun 1974 didukung oleh PAD yang merupakan sebagian kecil dari total APBD, dan sumbangan dan bantuan pemerintah pusat yang merupakan sebagian besar dari total APBD. Sementara itu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengatur tentang pembiayaan, penyelenggaraan tugas pemerintah daerah dan DPRD dalam pelaksanaan asas desentralisasi yang dibiayai oleh APBD dengan menerapkan tiga pendekatan, yaitu:

 Penganggaran dengan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM).

Pendekatan ini dikenal juga dengan medium term expenditure framework (MTEF), di mana dituntut untuk menyusun rencana anggaran untuk dua tahun berturut-turut, yaitu tahun anggaran yang bersangkutan dan tahun berikutnya.

2. Penganggaran Terpadu (Unified Budgeting)

Pendekatan ini memaksa instansi pemerintah untuk memandang perencanaan dan penganggaran secara utuh agar dapat menjalankannya. Pendekatan ini menyatukan penyusunan anggaran baik untuk yang sifatnya mengikat (dulu yang dikenal dengan istilah anggaran rutin) maupun anggaran yang tidak mengikat (dulu dikenal dengan istilah anggaran pembangunan) yang sebelumnya dilakukan secara terpisah fungsinya secara baik dan benar.

Penganggaran Berbasis Kinerja (Performance Based Budgeting)
 Pendekatan ini menyatakan bahwa besarnya alokasi anggaran didasarkan atas target prestasi kerja yang diusulkan oleh instansi pengusul. Ukuran kinerja untuk program adalah manfaat (outcame), sedangkan kegiatan adalah keluaran (output).

Adapun sumber-sumber pendapatan daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 terdiri dari, PAD, dana perimbangan, pinjaman daerah dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Dari sisi anggaran (hudgeting reform), juga terjadi pergeseran yang cukup mendasar. Aspek utama budgeting reform yang terjadi akibat terbitnya Undang-Undang Nomor 32 dan Nomor 33 Tahun 2004 adalah perubahan dari traditional budget ke performance budget. Secara teoretis konsep traditional budget merupakan metode penyusunan anggaran yang hanya mendasarkan pada besarnya realisasi anggaran tahun sebelumnya. Konsekuensinya tidak ada perubahan mendasar atas anggaran baru. Akibat kebutuhan riil dan kepentingan masyarakat seringkali terabaikan atau bertentangan secara diamental. Dengan alasan seperti itu menjadikan APBD terlalu berat menahan arahan, batasan, serta orientasi subordinasi kepentingan atasan atau elite politik tertentu (vested interest).

Proses perencanaan APBD menekankan pentingnya pendekatan bottom up planning yaitu kepentingan masyarakat daerah, meskipun harus tetap mengacu pada arahan kebijakan pembangunan pemerintah pusat. Sebagaimana yang dinyatakan Mardiasmo (2002 : 28, 39, 121) bahwa anggaran sektor publik penting karena beherapa alasan, yaitu anggaran merupakan alat terpenting bagi pemerintah untuk mengarahkan pembangunan sosial ekonomi, menjamin kesinambungan, dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat, Anggaran diperlukan karena adanya kebutuhan dan keinginan masyarakat yang tidak terbatas. Anggaran diperlukan karena adanya masalah keterbatasan sumber daya (scarcity of resources), pilihan (choice), dan trade offs. Anggaran diperlukan untuk meyakinkan bahwa pemerintah telah bertanggung jawab terhadap rakyat. Dalam hal ini anggaran publik merupakan instrumen pelaksanaan akuntabilitas oleh lembaga-lembaga publik yang ada.

Ketentuan mengenai pengelolaan keuangan negara dalam rangka pelaksanaan APBD ditetapkan tersendiri dalam undang-undang yang mengatur perbendaharaan negara mengingat lebih banyak menyangkut hubungan administratif antara pemerintah negara/lembaga di lingkungan pemerintah. Dalam rangka meningkatkan implementasi kebijakan desentralisasi fiskal berdasarkan prinsip transparansi dan akuntabilitas, diperlukan adanya dukungan sistem informasi tujuan untuk merumuskan kebijakan dan pengendalian fiskal nasional, menyajikan informasi yang dikelola dalam SIKD bersumber dari data yang disampaikan oleh daerah kepada pemerintah pusat. Guna mendorong agar pelaksanaan SIKD dapat merjalan dengan baik, Menteri Keuangan dapat memberikan sanksi apabila daerah lalai dalam menyampaikan data keuangan daerah mereka. Proses kegiatan ini disertai dengan tindakan-tindakan yang bersifat alokatif, yaitu tindakan yang menggunakan masukan sumber daya yang berupa uang, waktu personel, dan alat. Selanjutnya tindakan

implemetasi kebijakan dapat pula dibedakan kedalam policy inputs dan policy process (Dunn, 1994: 338). Policy inputs berupa masukan sumber daya, sedangkan policy process bertalian dengan kegiatan administratif, organisasional, yang membentuk transformasi masukan ke dalam hasilhasil (outputs) dan dampak (impuct) kebijakan.

Dengan bertitik tolak dari uraian di atas, dapat dikemukakan bahwa fungsi dan tujuan implementasi ialah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan ataupun sasaran sasaran kebijakan publik (politik) dapat diwujudkan sebagai outcome (hasil akhir) dari kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah. Implementasi dapat disebut sebagai policy delivery system. Maksudnya, sebagai suatu sistem penyampaian/pencrusan kebijakan. Sebagai suatu sistem, implementasi terdiri dari unsur-unsur dan kegiatan-kegiatan yang terarah menuju tercapainya tujuan tujuan dan sasaran-sasaran yang dikehendaki. Berkaitan dengan desentralisasi finansial atau disebut juga sebagai desentralisasi di bidang ekonomi yakni adanya penyerahan sebagian kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan fungsi alokasi, fungsi distribusi, dan fungsi stabilisasi, bertujuan untuk mengatur dan mengurus perekonomian daerah dalam rangka menciptakan stabilitas perekonomian secara nasional (Suyono, 2003: 12). Ketiga fungsi tersebut menjadi wewenang dan tanggung jawab pemerintah pusat. Namun untuk menuju kepada sistem pemerintahan yang lebih efektif dan cfisien, sebagian besar wewenang dan tanggung jawab pemerintah pusat tersebut didesentralisasikan kepada pemerintah daerah, di mana tetap ada sebagian wewenang dan tanggung jawab yang masih dikendalikan pemerintah pusat, contohnya seperti kebijakan yang mengatur variabel ekonomi makro.

Otonomi atau desentralisasi fiskal merupakan salah satu aspek yang sangat penting dari otonomi daerah secara keseluruhan. Hal ini disebabkan karena pengertian otonomi fiskal daerah, menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam meningkatkan pendapatan asli daerah, seperti pajak daerah, retribusi, dan lain-lain. Sedangkan Oates (1972 : 120) mengemukakan beberapa alasan yang menjadi dasar pelaksanaan desentralisasi fiskal dapat dikemukakan sebagai berikut.

 Sebuah negara dengan wilayah yang luas tidak mungkin melakukan segala sesuatu secara sentralistis. Seperti dikemukakan, hal itu

- dapat menimbulkan ketimpangan dan ketidakadilan antardaerah. Daerah yang dekat dengan pusat, hal ini bisa dibuktikan secara historis, akan mendapat perhatian lebih ketimbang daerah yang jauh dari pusat pembuat kebijakan.
- 2. Kebutuhan daerah lebih dikenal dan diketahui oleh orang yang tinggal di daerahnya, bukan oleh mereka yang tinggal di pusat kekuasaan yang sentralistis. Artinya, mereka yang dekat dengan masyarakat lokal dipastikan lebih mengetahui masalah dan kebutuhan. Pemerintah lokallah yang memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat. Otoritas pusat hanya perlu menyelaraskan kebutuhan-kebutuhan daerah itu dengan kebutuhan daerah di sekitarnya, terutama, dalam penggunaan sumber daya yang seringkali bersifat trans-boundary.
- Sentralisme yang melahirkan ketimpangan dan ketidakadilan menimbulkan dorongan pemisahan diri dari negara nasional. Desentarlisasi fiskal dan otonomi pada umumnya bisa menjadi kunci penyelesaian masalah politik ini.
- Analisis manfaat dan biaya (cost and benefits). Banyak temuan analisis manfaat dan biaya mendukung kebijakan desentralisasi fiskal ini, semakin diserahkan kepada daerah untuk urusanurusan tertentu, biayanya bisa ditekan dan manfaat ditingkatkan.

Ulfa (2001: 35) mengemukakan tiga dasar utama pentingnya alokasi fungsional fiskal antarjenjang pemerintahan, yakni:

Pertama, karena preferensi atas barang publik bervariasi antarindividu, desentaralisasi memungkinkan penyesuaian aktivitas berbagai jenjang pemerintahan ke arah yang lebih mendekati preferensi masyarakat. Setiap jenjang pemerintahan dapat melaksanakan penyesuaian-penyesuaiaan aktivitas yang diperlukan oleh masyarakat dalam lingkungan tersebut. Dengan demikian desentralisasi akan semakin bermanfaat bila terdapat keanekaragaman tingkat preferensi yang semakin tinggi antarwilayah-wilayah yang berbeda.

Kedua, desentralisasi membuka peluang pengambilan putusan bersama (collective decision making) bertambah efektif. Jumlah orang yang terlibat lebih kecil, pengetahuan tentang costs dan benefits akan lebih besar. Kontrol yang lebih langsung dapat dilaksanakan atas perilaku pelayanan pemerintah. Ketiga, peluang untuk pengembangan dan inovasi lebih besar.

Wilayah pemerintahan yang berbeda-beda akan mencoba pendekatan pemecahan masalah yang berbeda. Hakekat desentralisasi adalah mengembangkan manusia-manusia Indonesia yang mandiri, yang memberikan keleluasan bagi terkuaknya potensi-potensi terhaik yang dimiliki oleh individu-individu dalam masyarakat daerah. Dengan demikian sebuah negara nasional memiliki kekayaan cara dalam penyelesaian satu masalah, adopsi teknik dari satu daerah ke daerah lain dan ada tekanan persaingan demi mencapai efisiensi yang lebih haik. Dengan kata lain, desentralisasi memberi peluang persaingan sehat antardaerah.

Ulfa (2001: 37), kemudian mempertegas manfaat yang paling penting dari desentralisasi adalah pemerintah lebih mendekati masyarakat. Pelayanan pemerintah akan lebih baik, akuntahilitas pejabat lehih dijamin, kesediaan masyarakat untuk membayar lebih tinggi untuk pelayanan-pelayanan yang disediakan dan pembangunan bersifat "dari bawah". Melalui desentralisasi fiskal seperti ini diharapkan dapat meningkatkan efektivitas pembangunan dan penyediaan pelayanan umum karena semakin dekatnya masyarakat dengan pemerintah. sehingga mampu mengakomodasi kondisi masyarakat dan wilayah yang heterogen. Di samping itu melalui kebijakan desentralisasi ini juga diharapkan mampu menciptakan pemerintahan yang bersih dan bertanggung jawab (good government), meningkatkan transparansi dan akuntahilitas pemerintahan, dan peningkatan efektivitas dan efesiensi pemerintahn (Bird, 2003; Sidik, 2002; Bahl dan McMullen, 2000). Dengan demikian desentralisasi merupakan alatuntuk mencapai salah satu tujuan bernegara, terutama memberikan pelayanan publik yang lebih baik dan menciptakan proses pengambilan putusan yang lebih demokratis.

Komponen kunci dan utama dalam kebijakan desentralisasi adalah desentralisasi fiskal, karena dengan desentralisasi fiskal wewenang pengelolaan keuangan daerah menjadi lebih besar. Pengertian desentralisasi fiskal adalah pelimpahan kewenangan kepada daerah untuk menggali dan menggunakan sendiri sumber-sumber penerimaan daerah sesuai dengan potensinya masing-masing (Sidik, 2002: ix; Bird dan Vaillancourt, 2000 : 4). Khusus berkaitan dengan desentralisasi fiskal, banyak pakar menekankan perlunya desentralisasi fiskal untuk

perbaikan efesiensi ekonomi, efesiensi biaya, perbaikan akuntabilitas, dan peningkatan mobilitas dana (Bird & Vaillancourt, 2000 : 56). Sedangkan menurut Kadjatmiko (2002 : 13), kebijakan desentralisasi fiskal di Indonesia dilakukan dengan tujuan berikut.

- Menjaga kesinambungan kehijaksanaan fiskal dalam konteks kebijaksanaan ekonomi makro;
- Mengoreksi vertical imbalance, yaitu memperkecil ketimpangan yang terjadi antara keuangan pemerintah pusat dan keuangan daerah yang dilakukan dengan memperbesar taxing power daerah;
- Mengoreksi horizontalimbalance yaitu ketimpangan antardaerah dalam kemampuan keuangannya;
- Meningkatkan akuntabilitas, efektivitas, dan efisiensi dalam rangka peningkatan kinerja pemerintah daerah;
- 5. Meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat; dan
- Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengambilan putusan di sektor publik.

Meskipun dari sudut pandang manajemen, efektivitas dan efisiensi desentralisasi dinilai akan menciptakan sistem pemerintahan dan berpeluang meningkatkan pemerataan pembangunan dibandingkan dengan sistem pemerintahan yang sentralistis, namun tidak ada yang menjamin bahwa desentralisasi akan bisa berjalan dengan baik, yang disebabkan: (1) pengendalian makro ekonomi, seperti instrumeninstrumen fiskal utama: pajak, pengeluaran pemerintah, dan pinjaman yang seharusnya dikendalikan oleh pusat; (2) terkait dengan arah investasi dalam prasarana sosial. Jika kewenangan fiskal sepenuhnya diserahkan kepada daerah, investasi akan cenderung diprioritaskan pada proyek-proyek yang memiliki manfaat dalam sekala lokal saja, sehingga investasi yang sifatnya lebih luas (lintas daerah) masih memerlukan dana tambahan dari pemerintah pusat. (Bahl dan McMullen, 2000: 15).

Untuk tercapainya efisinsi keuangan daerah diperlukan efisiensi kerja sama. Efisiensi kerja sama daerah akan tercapai, apabila pengelolaan yang dilakukan melibatkan tiga asas faktor yang saling saling berhubungan menjadi suatu putusan yang tidak terpisahkan sebagai alat ukur (indikator) pelaksanaan kerja sama daerah, sebagai berikut.

- Prinsip batas kewenangan: telah terbit Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota, yang berhubungan dengan kewenangan pemerintah pusat dan daerah, selanjutnya dapat digunakan sebagai payung hukum pembagian kerja antarketiga tingkat pemerintah (pusat, provinsi, serta kahupaten/kota).
- 2. Prinsip batas tugas pokok dan fungsi (Tupoksi); telah terbit Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah yang memberikan implikasi bagi pemerintahan daerah untuk menyusun SOTK baru yang disesuaikan dengan kebutuhan dengan berpedoman pada prinsip miskin struktur kaya fungsi, sekaligus meletakkan pondasi awal ke arah pengurangan daya tarik birokrasi sebagai lapangan kerja, dan mendorong sektor swasta (private) sebagai lapangan kerja dengan simbol status yang lebih menjanjikan (prestise).
- 3. Pengelolaan keuangan daerah; untuk melaksanakan ketentuan Pasal 155 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Menteri Dalam Negeri menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Namun sejauh ini, peraturan menteri tersebut belum berjalan efektif, sehubungan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota, dan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Oleh karena itu Menteri Dalam Negeri menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Melihat peraturan di atas, hasil penelitian di Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan mampu mengoptimalkan kerja sama daerah dengan mempertegas tapal batas kewenangan antartingkat pemerintahan, sehingga mampu mencegah terjadinya benturan kepentingan dan duplikasi program atau kegiatan pembangunan daerah. Pemberian wewenang kepada daerah yang lebih luas dalam pemungutan pajak dan retribusi dapat berakibat pada penurunan investasi dan usaha makro maupun regional, karena ini berpotensi melahirkan ekonomi biaya tinggi. Pada sisi lain, desentralisasi juga memunculkan potensi terjadi konflik kepentingan antara daerah dan nasional. Penyerahan pengelolaan terhadap daerah dapat menyebabkan beberapa tujuan pembangunan ekonomi secara nasional tidak tercapai.

Sejalan dengan hal ini, terdapat isu utama yang mengemukakan dan harus segera direspons oleh pemerintah daerah, yaitu:

- Paradigma baru yang menempatkan rakyat sebagai mitra yang berkedudukkan sejajar dalam perencanaan pembangunan daerah. Hal ini menuntut pemerintah daerah untuk merencanakan strategi pembangunan daerahnya dengan lebih baik dan terarah, serta mengimplementasikannya secara transparan dan accountable;
- Perlu disadari hahwa otonomi daerah harus membuka kesempatan yang sama dan seluas-luasnya bagi setiap pelaku dalam rambu-rambu yang disepakati bersama sebagai jaminannya terselenggaranya ketentuan sosial. ###

BAB VII

KONSEP MANAJEMEN KEUANGAN DAERAH

Konsep manajemen keuangan daerah secara garis besar dapat dibagi menjadi dua, yaitu manajemen penerimaan daerah dan manajemen pengeluaran daerah. Dalam rangka melaksanakan otonomi daerah kedua komponen itu sangat besar pengaruhnya (Mardiasmo, 2002: 104). Adapun konsep manajemen keuangan daerah itu secara garis besar dapat dibagi menjadi dua bagian, yaitu:

Manajemen penerimaan daerah dan manajemen pengeluaran daerah. Sementara itu secara sederhana pengertian manajemen adalah suatu kegiatan yang dilakukan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien Sedangkan manajemen mempelajari bagaimana menciptakan efektivitas usaha (doing, ring thing) secara efisien (doing thing right) dan produktif, dalam rangka mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan (Ndraha, 2003: 159).

Dalam pengertian umum manajemen adalah suatu seni, keterampilan, atau keahlian, yakni, "seni dalam menyelesaikan pekerjaan melalui orang lain atau keahlian untuk menggerakkan orang melakukan suatu pekerjaan." Manajemen sering juga dirumuskan sebagai "teknik" dalam arti maksud dan tujuan dari sekelompok orang ditetapkan, dijabarkan, dan dilaksanakan. Dalam rumusan yang lain, manajemen dapat dilihat sebagai proses, yakni:

Proses perencanaan(planning), pengorganisasian (organizing), pengarahan (directing), pengkoordinasian (coordinating), dan pengawasan (controlling). Kelima fungsi ini harus dilaksanakan oleh setiap manajer/pemimpin di mana pun, kapan pun dan dalam organisasi apa pun (Kaho, 2001: 228-229,231).

Istilah keuangan oleh Kaho diartikan sebagai setiap hak yang berhubungan dengan masalah uang, antara lain berupa sumber pendapatan, jumlah uang yang cukup, dan pengelolaan keuangan yang sesuai dengan tujuan dan peraturan yang berlaku (Kaho, 2001 : 61). Sementara itu, keuangan daerah (seperti dinyatakan dalam PP Nomor 105 Tahun 2000) berarti semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang, (termasuk segala bentuk kekayan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah), dalam kerangka anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD).

Dari pengertian tersebut jelas bahwa faktor manajemen keuangan, khususnya keuangan daerah sangat besar pengaruhnya terhadap keberhasilan pelaksanaan desentralisasi fiskal. Oleh karena itu, manajemen keuangan daerah merupakan salah satu pokok persoalan yang direformasi oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerinta Pusat dan Daerah. Pentingnya manajemen keuangan dalam setiap kegiatan pemerintahan, karena hampir tidak ada kegiatan pemerintahan yang tidak membutuhkan biaya. Makin besar jumlah uang yang tersedia, makin banyak pula kemungkinan kegiatan atau pekerjaan yang dapat dilaksanakan. Demikian juga semakin baik pengelolaannya, maka semakin berdaya guna pemakaian uang tersebut.

Mengenai pentingnya pengelolaan keuangan daerah menurut D'Audiffret sebagaimana dikutip J. Wajong (1975 : 97) mengatakan:

(a) bahwa pengendalian keuangan mempunyai pengaruh yang begitu besar pada penduduk sedaerah, sehingga kebijaksanaan yang ditempuh dapat menyebabkan kemakmuran atau kelemahan, kejayaan atau kejatuhan penduduk daerah itu; (b) bahwa kepandaian mengendalikan daerah tidak akan memberikan hasil yang memuaskan dan abadi, tanpa cara pengendalian keuangan yang baik, terlebih lagi tanpa kemampuan melihat ke muka dengan penuh kebijaksanaan, yang harus diarahkan untuk melindungi dan memperbesar harta daerah, dengan semua kepentingan masyarakat sedaerah sangat erat berhubungan; (c) bahwa anggaran adalah alat utama pengendalian keuangan daerah, sehingga rencana anggaran yang dihadapkan pada dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD) haruslah tepat dalam bentuk dan susunannya dengan hemat rencana

yang dibuat berdasarkan keahlian dengan pandangan ke depan yang bijaksana.

Pada dasarnya manajemen keuangan daerah merupakan bagian dari manajemen pemerintahan daerah. Sementara itu, dalam arti sempit manajemen keuangan daerah merupakan tugas bendaharawan, dari peran kas daerah atau bendahara umum daerah sampai dengan peran bendaharawan proyek, bendaharawan penerima, dan bendaharawan barang. Dalam arti luas, manajemen keuangan daerah berarti mencari sumber-sumber pembiayaan dana daerah melalui potensi dan kapabilitas yang terstruktur melalui tahapan perencanan yang sistematis, penggunan dana yang efisien dan efektif, serta pelaporan yang tepat waktu.

Menurut pendapat Halim (2002 – 61), fungsi manajemen keuangan terdiri dari unsur-unsur pelaksanaan tugas, yaitu:

(1) Pengalokasian potensi sumber-sumber ekonomi daerah; (2) Proses penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah; (3) Tolok ukur kinerja dan standarisasi; (4) Pelaksanaan anggaran yang sesuai dengan prinsip-prinsip akuntansi; (5) Laporan pertanggungjawaban keuangan kepala daerah; (6) Pengendalian dan pengawasan keuangan Daerah.

Poin (1) dan (2) merupakan bagian dari fungsi perencanaan di mana melekat pengertian adanya partisipasi publik. Poin (3) dan (4) merupakan fungsi pelaksanaan, sedangkan poin (5) dan (6) merupakan fungsi pengendalian dan pengawasan keseluruhan poin tersebut akan bermuara pada terciptanya sistem informasi keuangan daerah yang transparan dan akuntabel. Dengan memuat rancangan yang dibuat berdasarkan keahlian sesuai seperti apa yang dikatakan oleh Manulang (1983:67) sebagai berikut.

Bagi kehidupan suatu negara, masalah keuangan negara sangat penting. Makin baik keuangan suatu negara, maka semakin stabil pula kedudukan pemerintah dalam negara itu. Sebaliknya, kalau keuangan negara itu kacau, maka pemerintah akan menghadapi berbagai kesulitan dan rintangan dalam menyelenggarakan segala kewajiban yang diberikan kepadanya. Demikian juga bagi suatu pemerintah daerah, keuangan merupakan masalah penting baginya dalam mengatur rumah tangga daerah.

Berbicara manajemen keuangan, maka akan berbicara pula masalah pengelolaan keuangan, yang pada dasarnya dapat dilakukan baik oleh individu, perusahaan, maupun pemerintah. Menurut Husnan dan Pudjiastuti (2002: 16) bahwa:

Teori keuangan dapat dikatakan sebagai disiplin yang selalu mengalami perubahan, dan karena kita perlu bersikap terbuka (open mind) dalam mempelajarinya. Berkaitan dengan manajemen keuangan daerah tentunya tidak dapat dipisahkan dengan pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) yang pada hakekatnya merupakan salah satu alat instrumen yang dipakai sebagai tolok ukur dalam meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat daerah.

Oleh karena itu, pemerintah daerah hersama DPRD harus berupaya secara nyata dan terstruktur guna menghasilkan APBD yang dapat mencerminkan kebutuhan riil masyarakat, sehingga terpenuhi tuntutan terciptanya anggaran daerah yang berorientasi pada kepentingan publik. Sebagaimana fungsi manajemen keuangan daerah, ada dua tugas pokok yang harus dicermati oleh seorang manajer keuangan daerah, sebagaimana terekam dalam Putusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2000 tentang "Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta tata Cara Penyusunan APBD, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan APBD." Dua tugas pokok tersebut adalah pekerjaan penganggaran dan pekerjaan akuntansi. Keduanya merupakan masalah teknis manajemen keuangan daerah yang amat sentral.

Anggaran merupakan acuan pembangunan, yang mana dalam menjalankan keuangan, pemerintah daerah harus berpedoman pada anggaran yang telah dibuat. Sementara, akuntansi menyangkut masalah peningkatan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah. Dalam operasionalnya, kedua tugas tersebut saling berinteraksi dan saling melengkapi, terutama dalam rangka pengendalian dan pengawasan. ###

BAB VIII KEBIJAKAN PERIMBANGAN KEUANGAN

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 dan Nomor 33 Tahun 2004, bahwa perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi fiskal mengandung pengertian bahwa kepada daerah diberikan kewenangan untuk memanfaatkan sumber keuangan sendiri dan didukung dengan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Kebijaksanaan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah dilakukan dengan mengikuti pembagian kewenangan atau money follows function. Hal ini berarti hahwa hubungan kenangan antara pusat dan daerah perlu diberikan pengaturan, sehingga kebutuhan pengeluaran yang akan menjadi tanggung jawab daerah dapat dibiayai dari sumbersumber penerimaan yang ada.

Sejalan dengan pembagian kewenangan yang disebutkan di atas, maka pengaturan pembiayaan daerah dilakukan berdasarkan asas penyelenggaraan pemerintahan tersebut. Pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi dilakukan atas beban APBN dan pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka tugas pembantuan dibiayai atas beban anggaran tingkat pemerintahan yang menugaskan.

Selanjutnya, dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat berdasarkan asas desentralisasi, kepada daerah diberikan kewenangan untuk memungut pajak/retribusi (tax assignment) dan pemberian bagi hasil peneriman (revenue sharing) serta bantuan keuangan (grant) atau dikenal sebagai dana perimbangan. Selain itu, daerah juga diberikan kewenangan untuk melakukan pinjaman, balk dari dalam maupun luar negeri. Pinjaman tersebut dapat berupa pinjaman jangka pendek untuk membiayai kesulitan arus kas daerah dan pinjaman jangka panjang untuk membiayai kebutuhan pengeluaran untuk penyediaan sarana dan prasarana daerah. Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 32 dan Nomor 33 Tahun 2004, masalah hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah telah diatur mengenai pembagian kewenangan antartingkat pemerintahan yang dikaitkan dengan sumber keuangan/pembiayaannya. Perubahan mendasar yang telah dilakukan oleh kedua undang-undang ini khususnya mengenai pengaturan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah atau intergovernmental fiscal relation yang sangat besar pengaruhnya terhadap keberhasilan pelaksanaan desentralisasi fiskal.

Keberadaan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 salah satunya dimaksudkan untuk mengatasi persoalan tersebut, sehingga tercipta sistem pembiayaan daerah yang adil, proporsional, rasional, transparan, partisipasi, dan bertanggung jawab. Caranya dengan mewujudkan sistem perimbangan keuangan antara pemerintah pusat yang adil dan selaras dengan memberikan kepastian sumber keuangan yang berasal dari daerah yang bersangkutan. Hal itu selaras dengan prinsip kebijakan perimbangan dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 yaitu:

"Pertuma, peningkatan PAD bertujuan memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah sebagai perwujudan desentralisasi. Kedua, dana perimbangan bertujuan mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah dan pemerintahan daerah. Ketigo, pinjaman daerah bertujuan memperoleh sumber pembiayaan dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah. Keempat, lain-lain pendapatan bertujuan memberi peluang kepada daerah untuk memperoleh pendapatan selain pendapatan yang disebutkan di atas."

Sementara itu mengenai dasar pendanaan urusan pemerintahan daerah menurut Pasal 4 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa:

"(1) Penyelenggaraan tugas pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi didanai APBD; (2) Penyelenggaraan tugas pemerintah pusat yang dilaksanakan oleh perangkat daerah Provinsi dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi didanai APBN; (3) Penyelenggaraan tugas pemerintah pusat yang dilaksanakan oleh perangkat daerah dalam rangka tugas pembantuan didanai APBN; (4) Pelimpahan kewenangan dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi dan/atau penugasan dalam rangka pelaksanaan tugas pembantuan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah diikuti dengan pemberian dana."

Beberapa prinsip pembiayaan dan dasar pendanaan pemerintah daerah tersebut secara normatif merupakan langkah yang maju, hanya saja proses implementasinya masih banyak menghadapi kendala dan tidak konsisten. Hal itu terlihat dari masih minim atau rendahnya sumbersumber keuangan yang berasal dari daerah sendiri atau yang sering disebut pendapatan asli daerah (PAD) dan yang berasal dari pemerintah pusat. Menurut Manan, (2004: 41) bahwa:

Fenomena ini memang bukan hanya khas Indonesia atau negara berkembang, tetapi fenomena dihampir semua negara. Namun kecilnya PAD tidak selalu berarti lumbung keuangan daerah tidak terisi banyak, bahkan mungkin cukup banyak. Hanya saja tidak bersumber pada pendapatan sendiri, melainkan dari uang yang diserahkan pusat kepada daerah dalam bentuk subsidi dan lain sebagainya.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, Mardiasmo (2002 : 105) mengemukakan prinsip-prinsip yang mendasari pengelolaan keuangan daerah adalah transparansi, akuntabilitas, dan value for money.

Transparansi memberikan arti bahwa anggota masyarakat memiliki hak dan akses yang sama untuk mengetahui proses anggaran karena menyangkut aspirasi dan kepentingan masyarakat, terutama pemenuhan kebutuhan hidup masyarakat.

Akuntabilitas menyangkut pertanggungjawaban publik yang berarti bahwa proses penganggaran mulai dari perencanaan, penyusunan dan pelaksanaan harus benar-benar dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada DPRD dan masyarakat.

Value for money berarti diterapkannya tiga prinsip dalam proses penganggaran yaitu ekonomi, efisien, dan efektivitas.

Sedangkan Nich Devas, et.al. (1989: 279) menegaskan bahwa tujuan utama pengelolaan keuangan pemerintah daerah adalah sebagai berikut.

"(1) Pertanggungjawaban (accountability). Pemerintah daerah harus mempertanggungjawabkan tugas keuangannya kepada lembaga atau orang yang berkepentingan yang sah. Lembaga atau orang itu termasuk pemerintah pusat, dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD); kepala daerah (orang yang membawahi semua satuan tata usaha), adapun unsur yang penting tanggung jawab mencakup keabsahan dan pengawasan; (2) Mampu memenuhi kewajiban keuangan. Keuangan daerah harus ditata sedemikian rupa sehingga mampu melunasi semua ikatan keuangan, jangka pendek dan panjang (termasuk pinjaman jangka panjang); (3) Kejujuran. Urusan keuangan harus diserahkan pada pegawai yang jujur, dan kesempatan untuk berbuat curang diperkecil; (4) Hasil guna (effectiveness) dan daya guna

(efficienc) kegiatan daerah. 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 secepatcepatnya; (5) Pengendalian. Petugas keuangan pemerintah daerah, dewan perwakilan rakyat daerah, dan petugas pengawas harus melakukan pengendalian agar semua tujuan tercapai, mereka harus mengusahakan agar selalu mendapat informasi yang diperlukan untuk memantau pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran, untuk membandingkan penerimaan dan pengeluaran dengan rencana dan sasaran."

Dari ketentuan Pasal 1 Ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah menyatakan bahwa pemegang kekuasaan umum pengelolaan keuangan daerah adalah kepala daerah yang karena jabatannya mempunyai kewenangan menyelenggarakan keseluruh pengelolaan daerah dan mempunyai kewajiban menyampaikan pertanggungjawabannya atas pelaksanaan kewenangan tersebut kepada dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD).

Selanjutnya dalam Pasal 2 Ayat (1) menyatakan bahwa kepala daerah adalah pemegang kekuasaan umum pengelolaan keuangan daerah, kemudian Ayat (2) menyatakan selaku pejabat pemegang kekuasaan umum pengelolaan keuangan daerah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), kepala daerah mendelegasikan sebagian atau seluruh kewenangannya kepada sekretaris daerah atau perangkat pengelola keuangan daerah. Dengan demikian, kepala daerah tidak harus mengelola sendiri keuangan daerah tersebut, bahkan kepala daerah dimungkinkan untuk mendelegasikan seluruh kewenangannya dalam bidang keuangan daerah kepada perangkat pengelola keuangan yang ada di daerah.

Nirzawan sebagaimana dikutip Elmi (2001 : 74) mengemukakan bahwa kebijakan umum pengelolaan keuangan daerah antara lain sebagai herikut.

"(1) Dalam mengelola anggaran baik rutin maupun pembangunan senantiasa berpegang pada prinsip-prinsip anggaran berimbang dan dinamis serta efisien dan efektif dalam meningkatkan produktivitas; (2) Anggaran rutin diarahkan untuk menunjang kelancaran tugas pemerintahan dan pembangunan; (3) Anggaran pembangunan diarahkan untuk meningkatkan sektor-sektor secara berkesinambungan dalam mendukung penyempurnaan maupun memperhaiki sarana dan prasarana yang dapat menunjang peningkatan pembangunan dan kemasyarakatan dengan memperhatikan skala prioritas."

Sejalan dengan hal tersebut di atas, maka perlu dikemukakan pendapat Brian Binder sebagaimana dikutip Halim (2001 : 74) hahwa pengelolaan keuangan pemerintah daerah terbagi antara beberapa satuan yang terpisah:

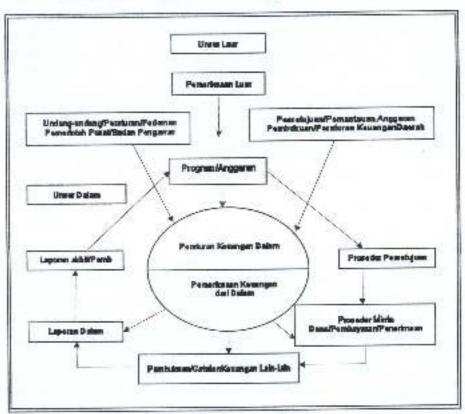
"(1) Sekretaris dacrah (Sekda) bertanggung jawab kepada kepala daerah dalam hal menyiapkan anggaran tahunan, menyetujui dan mengendalikan pengeluaran, dan membuat catatan keuangan dan pembukuan. Semua tugas ini dijalankan dalam lingkungan sekretariat daerah yaitu bagian keuangan; (2) Badan perencanaan pembangunan daerah (Bappeda) bertugas menyusun kebijaksanaan dan program dalam kaitan dengan anggaran pembangunan tahunan, dan juga menylapkan RPJPD yang menjadi acuan dalam penyusunan APBD: (3) Dalam lingkungan sekretariat terdapat bagian pembangunan (bagian penyusunan program), yang bertugas sebagai koordinator proyek-proyek pembangunan yang dibiayai dari pembangunan daerah, dan juga bertanggung jawab memantau pelaksanaan proyek-proyek baik dari segi fisik maupun keuangan; (4) Dinas pendapatan daerah, bertanggung jawab langsung kepada kepala daerah dan bertugas memungut pajak, retribusi daerah dan jenis penerimaan lainnya. Selain itu dinas pendapatan daerah bertugas sebagai koordinator kegiatan memantau dan melaporkan semua penerimaan daerah; (5) Bank pembangunan daerah (BPD) yang selama ini ditunjuk sebagai pemegang kas daerah, bertugas menerima, mengawasi dan mengeluarkan uang, serta menerbitkan cek atas nama pemerintah daerah; (6) Inspektorat daerah, bertugas dalam hal pemeriksaan keuangan daerah.

Nich Devas, et.al. (1989 : 280) mengemukakan unsur-unsur sistem keuangan pemerintah daerah dapat digolongkan kedalam dua kelompok yaitu:

"(1) Unsur berkala dan unsur hukum, unsur berkala meliputi unsurunsur yang menjadi bagian dari kegiatan-kegiatan berkala dalam setahun, yakni menyusun program dan anggaran, pengeluaran dan penerimaan anggaran, urusan uang keluar dan uang masuk, mencatat dan melaporkan transaksi keuangan. Unsur hukum mencakup unsurunsur pengaluran dan pemantauan kegiatan berkala, yakni: undangundang, dan peraturan keuangan, transaksi dan pemeriksaan keuangan dari dalam; (2) Unsur-unsur luar dan dalam: unsur luar meliputi pengawasan yang dikenakan terhadap pemerintah daerah oleh pejabat-pejabat pengawas yang lebih tinggi (pemerintah pusat) berdasarkan hukum dan peraturan yang berhak, ratifikasi mengenai anggaran dan peraturan keuangan, laporan kebutuhan, dan pemeriksaan keuangan dari luar."

Adapun unsur dalam ialah unsur pengawasan dan pelaporan yang diadakan dan dilakukan oleh pemerintah daerah bagi pedoman para pejabat keuangan pemerintah daerah. Maka unsur-unsur ini dapat digambarkan pada gambar berikut.

Gambar 3
Unsur-Unsur Utama Sistem Pengelolaan Keuangan



Sumber: Devas (1989 : 281).

Berdasarkan pendapat di atas maka dapat disimpulkan bahwa dalam pengelolaan keuangan daerah perlu adanya suatu proses koordinasi yang jelas sehingga dapat tercipta sinergis di dalam suatu organisasi pemerintah daerah, yang pada akhirnya akan menuju pada manajemen keuangan daerah yang profesional. Untuk itu perlu adanya suatu pembaharuan sesuai dengan tuntutan paradigma dalam proses pengelolan keuangan daerah itu sendiri. Berkaitan dengan tuntutan perubahan tersebut Mardiasmo (2002: 117) menjelaskan bahwa perencanaan APBD dengan paradigma baru adalah sebagai berikut.

"(1) APBD yang berorientasi pada kepentingan publik; (2) APBD yang disusun dengan pendekatan kinerja; (3) Terdapat keterkaitan yang erat antara pengambil kebijakan (decision Maker) di DPRD dengan perencanaan operasional oleh pemerintah daerah dan penganggaran oleh unit kerja; (4) Terdapat upaya untuk mensinergiskan hubungan antara APBD, sistem dan prosedur pengelolaan keuangan daerah, lembaga pengelolaan keuangan daerah dan unit-unit pengelolaan layanan publik dalam pengambilan kebijakan."

Berkaitan dengan pendapat-pendapat yang telah dikemukakan tersebut maka, agar pemerintah daerah dapat mengelola anggaran daerah berdasarkan pada kewajaran ekonomi, efisien, dan efektif (value for money), maka perencanaan anggaran daerah harus disusun berdasarkan pendekatan kinerja. Dengan diterapkannya pendekatan kinerja ini seiring dengan perkembangan manajemen yang memang telah berubah dalam menyusun anggaran. Perkembangan dan perubahan anggaran itu pendekatan yang digunakan yaitu pendekatan tradisional kepada pendekatan new public management. Menurut Nich Devas, et.al. (1989: 279) menegaskan bahwa tujuan utama pengelolaan keuangan pemerintah daerah adalah sebagai berikut.

"(1) Pertanggungjawaban (accountability). Pemerintah daerah harus mempertanggungjawabkan tugas keuangannya kepada lembaga atau orang yang berkepentingan yang sah. Lembaga atau orang itu termasuk pemerintah pusat, dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD); kepala daerah (orang yang membawahi semua satuan tata usaha), adapun unsur yang penting tanggung jawab mencakup keabsahan dan pengawasan; (2) Mampu memenuhi kewajiban keuangan. Keuangan daerah harus ditata sedemikian rupa sehingga mampu melunasi semua ikatan keuangan, jangka pendek dan panjang (termasuk pinjaman jangka panjang); (3) Kejujuran. Urusan keuangan harus

diserahkan pada pegawai yang jujur, dan kesempatan untuk berbuat curang diperkecil; (4) Hasil guna (effectiveness) dan daya guna (efficienc) kegiatan daerah. 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; (5) Pengendalian. Petugas keuangan pemerintah daerah, dewan perwakilan rakyat daerah, dan petugas pengawas harus melakukan pengendalian agar semua tujuan tercapai, mereka harus mengusahakan agar selalu mendapat informasi yang diperlukan untuk memantau pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran, untuk membandingkan penerimaan dan pengeluaran dengan rencana dan sasaran."

Dengan demikian, peran DPRD dalam melakukan kontrol kinerja pemerintah daerah sangat menentukan guna terbentuknya transparansi anggaran sebagai bentuk pertanggungjawaban kepada kepentingan publik. Anggaran daerah sebagai instrumen kebijakan yang utama bagi pemerintah daerah, mendukung posisi sentral dalam upaya pengembangan kapasitas dan efektivitas pemerintah daerah. Anggaran daerah merupakan alat dalam menentukan pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan putusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kinerja, alat untuk memobilisasi pegawai dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja (Mardismo, 2002:157-158-202). ###

BAB IX

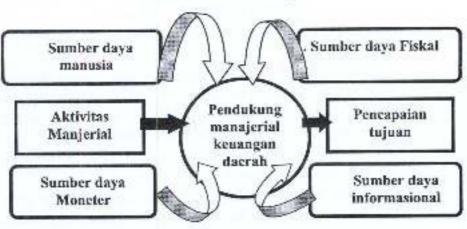
Berdasrkan pemikiran konsepsional atau teoretis yang dikemukakan oleh para pakar dalam studi proses kebijakan publik sebagaimana diuraikan tersebut di atas, nampaknya teori implementasi kebijakan dari Abidin (2004: 191-197) lebih komprehensif dan realistis dipandang dari perspektif manajerial maupun kondisional bagi studi kebijakan yang aktual dan relevan sebagai landasan analisis implementasi kebijakan desentralisasi fiskal dengan intisari teoretis sebagai berikut.

- Bahwa proses implementasi kebijkan ditentukan oleh dukungan dua faktor, yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal meliputi substansi kebijakan dan dukungan sumber daya, sedangkan faktor eksternal adalah meliputi kondisi lingkungan dan dukungan masyarakat.
- Dukungan faktor internal kebijakan secara elaboratif meliputi:
 - Subtansi kebijakan, bahwa suatu kebijakan dianggap berkualitas dan mampu dilaksanakan jika memiliki substansi:
 - a) Tujuan, bahwa tujuan yang ingin dicapai atau alasan yang dipakai untuk membuat kebijakan itu dapat dikatakan baik, jika: (1) Rasional, artinya tujuan dapat dipahami atau diterima oleh akal sehat; (2) Diinginkan (desirable), artinya tujuan kebijakan itu memenuhi kepentingan orang banyak atau dapat memenuhi kepentingan masyarakat.
 - Asumsi, bahwa asumsi yang dipakai dalam proses perumusan kebijakan itu realistis atau tidak mengada-ada.
 - c) Informasi, bahwa informasi yang digunakan cukup lengkap dan benar atau tidak kadaluarsa (out of date). Kebijakan yang didasarkan pada informasi yang kurang lengkap adalah tidak tepat.

- (2) Sumber daya, yaitu meliputi:
 - a) Sumber daya aparatur, yaitu dukungan aparat pelaksana kebijakan;
 - Anggaran, yaitu dukungan biaya bagi pelaksanaan kebijakan;
 - Sarana, yaitu dukungan peralatan dan pelaksanaan kebijakan.
- 3. Dukungan faktor eksternal kebijakan secara elaboratif meliputi:
 - Kondisi lingkungan kebijakan, yaitu menyangkut kondisi sosial politik, dan ekonomi.
 - Dukungan masyarakat, yaitu dukungan masyarakat sebagai sasaran (objek) kebijakan yang diimplementasikan.

Konstruksi teoretis tersebut kiranya cukup beralasan, karena dalam perspektif manajemen, bahwa kebijakan merupakan instrumen basis bagi manajemen untuk menjadi solusi berbagai permasalahan yang kompleks, yang dihadapi dalam proses mencapai tujuan manajemen, inklusif dalam manajemen pemerintahan dengan memanfaatkan dukungan sumber daya yang dimiliki sebagaimana dikemukakan Fleet (1988: 9) bahwa, manajemen adalah suatu kelompok aktivitas yang diarahkan kepada pemanfaatan sumber-sumber daya secara efektif serta efisisen dalam rangka mencapai sebuah tujuan atau lebih." Perspektif manajerial tersebut dapat divisualisasikan sebagai berikut.

Gambar 4 Konstruksi Proses Manajemen



Sumber: Konstruksi Proses Manajemen menurut Fleet (1988: 9).

Secara ekologis bahwa kondisi sosial, ekonomi, dan politik juga akan berdampak terhadap implementasi suatu kebijakan sebagaimana dikemukakan oleh Meter dan Horn (1975:471) bahwa:

Dampak kondisi-kondisi ekonomi, sosial, dan politik pada kebijakan publik merupakan pusat perhatian yang besar selama dasawarsa yang lalu. Para peminat perbandingan politik negara dan kebijakan publik secara khusus tertarik dalam mengidentifikasikan dampak yariabel-yariabel lingkungan pada hasil-hasil kebijakan.

Secara kondisional, bahwa efektivitas implementasi suatu kebijakan ditentukan pula oleh realitas dukungan masyarakat yang teraktualisasi dalam bentuk partisipasi masyarakat, seperti dikemukakan Huntington dan Nelson (1990: 1) bahwa:

Partisipasi merupakan ciri khas dari masyarakat modern. Di negaranegara yang belum modern, sebagian besar mesyarakatnya belum merasa penting untuk berpartisipasi dalam kebijakan pemerintah. Mereka belum merasa bahwa kebijakan pemerintah mempunyai pengaruh pada kehidupannya, apalagi untuk berpikir bahwa mereka mempunyai hak dan mampu memengaruhi kebijakan pemerintah itu untuk kepentingannya.

Penelitian tentang desentralisasi fiskal ditinjau dari aspek penerimaan keuangan daerah. Berdasarkan rumusan masalah sebagaimana telah dikemukakan di muka, dikandung maksud bahwa apa penyebab ketidakefektifan antara implementasi kebijakan dengan perolehan dan peningkatan penerimaan daerah? dan bagaimana langkah menghilangkan ketidakefektifan itu?

Terlebih dahulu perlu dideskripsikan kata kunci yaitu efektif. Berdasarkan Richard M. Streers (1985:89), efektif berarti suatu kebijakan atau fakta yang telah berlangsung dan fakta tersebut telah sesuai dengan apa yang pernah direncanakan maupun dicita-citakan. Dalam hal bertindak efektif jelas terkandung maksud ketidaksesuaian antara fakta dan rencana. Sedangkan pertanyaan kedua adalah bagaimana upaya menghilangkan ketidaksesuaian tersebut. Terlebih dahulu kita perlu mengenali apa yang sesuai, apa yang tidak sesuai? Dalam disertasi ini yang menjadi objek dari pertanyaan tersebut adalah penerimaan daerah melalui sumber-sumber pendapatan daerah.

Menurut Dye (1997 : 45) bahwa rencana atau perencanaan merupakan salah satu bagian dari komponen kebijakan. Kita tahu bahwa penetapan rencana dalam konteks perencanaan penerimaan daerah retribusi daerah sudah tentu diungkapkan dalam kebijakan APBD melalui sebuah peraturan daerah. Kebijakan publik merupakan putusan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan untuk mencapai tujuan tertentu atau memecahkan masalah tertentu. Kebijakan daerah yang mengatur penyelenggaraan desentralisasi fiskal merupakan salah satu jenis kebijakan publik yang ditetapkan oleh pemerintah

Satu tahapan proses kebijakan yang dinilai paling krusial adalah tahapan implementasi kebijakan yaitu tahapan di mana sebuah tujuan kebijakan akan dilaksanakan dengan seluruh sumber daya dan potensi yang ada (Edwards III, 1980 : 51). Bagaimana pun baiknya sebuah kebijakan publik, kalau tidak dipersiapkan dan dilaksanakan dengan baik, maka ana yang menjadi tujuan tersebut tidak akan mampu tercapai dengan sempurna. Untuk itu, bukan saja pada tahap implementasi yang harus dipersiapkan dan direncanakan dengan baik, akan tetapi juga pada tahapan perumusan atau pembuatan kebijakan publik juga diantisipasi dengan melihat faktor dominan yang terdiri atas komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi sebagaimana diungkapkan dalam Edwards III (1980: 37) merupakan kerangka analisis yang sangat penting. Kinerja keempat faktor tersebut sangat memengaruhi implementasi kebijakan desentralisasi fiskal. Dalam hal ketidakefektifan implementasi desentralisasi fiskal, dilihat dari kerangka Edwards III adalah sebagai berikut.

a. Dari aspek komunikasi adalah bagaimana suatu produk kebijakan desentralisasi fiskal, baik dari tataran prinsip maupun operasional dapat disalurkan kepada seluruh pemangku kepentingan (stake holder) mungkin melalui berbagai upaya daerah. Dalam Kasus Provinsi Sumatera Selatan misalnya, sesuai dengan keterangan informan sebagai perwakilan pemangku kepentingan, antaranya adalah staf operasional lapangan/petugas keuangan di kabupaten bahwa selalu ada ketimpangan dalam penerimaan DAU dalam hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, di mana terjadi pembagian kewenangan antara pemerintahan yang dikaitkan dengan sumber keuangan/pembiayan. itu diperlukan kesamaan pemahaman antara jajaran syarat yang penting dalam mentransformasikan kebijakan kepada pemangku kepentingan atau implementor atau aspirator di lapangan mencakup cara penyaimpajan/penyebaran, kejelasan informasi, dan konsistensi informasi pemerintahan pusat terhadap daerah

- b. Dari aspek sumber daya mencakup kesiapan staf (SDM), sumber dana, informasi, kewenangan dan fasilitas. Dalam kasus Provinsi Sumatera Selatan, sesuai dengan kerangka yang bisa dihimpun bahwa pada dasarnya kesiapan staf lebih dilihat dari hal kemauan dan kejujuran, mempunyai keahlian. Sumber dana merupakan hal yang penting, karena dengan sumber dana yang memadai maka Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan bisa memberikan kelayakan dan kesejahteraan kepada pegawainya, terutama staf di lapangan. Selain itu dengan sumber dana yang cukup, maka dalam melaksanakan fungsi tersebut harus didukung sumber-sumber keuangan yang menjadi baik yang berasal dari pendapatan asli daerah (PAD), dana perimbangan, pinjaman daerah maupun lain-lain penerimaan yang sah. Untuk peranan pemerintah daerah sebagai ungkapan dari kemauan dan identitas masyarakat setempat. Pemerintah daerah pada dasarnya adalah lembaga untuk menyelenggarakan layanan-layanan tertentuuntuk daerah, dan sebagai alat yang tepat untuk menebus hiaya memberikan layanan yang semata-mata bermanfaat untuk daerah. Sedangkan informasi tentang kewenangan pada setiap tingkatan implementor/operator di lapangan seringkali diabaikan dalam melaksanakan tugas sehingga terkesan tumpang tindih, sebagaimana diutarakan oleh informan penclitian ini.
- c. Dari aspek disposisi atau sikap pelaksana adalah sikap kesadaran dan tanggung jawab implementator/operator pemerintah daerah di lapangan dalam melaksanaakan tugasnya belum memadai, hal ini sudah tentu dipengaruhi oleh kondisi kedua aspke sebelumnya, yaitu komunikasi dan sumber daya yang belum cukup memadai sebagaimana diuraikan di atas.
- d. Dari aspek struktur birokrasi merupakan urat nadi terhadap berjalannya ketiga aspek di atas; komunikasi, sumber daya dan sikap pelaksana. Semakin rumitnya dan luasnya rentang kendali struktur birokrasi, maka dimungkinkan komunikasi akan terhambat, sumber daya tidak bisa tidak biasa dimanfaatkan secara penuh, dan sikap atau respons pelaksana akan kurang maksimal.

Dari pendapat di atas dapat dijelaskan sebagi berikut.

 Implementasi kebijakan desentralisasi fiskal merupakan dampak atas pelaksanaan kebijakan yang dibuat implementasi tersebut sebaiknya perlu mengacu kepada kerangka Edwards III;

- Kinerja implementasi kebijakan; apakah itu baik atau buruk akan berdampak kepada kwalitas pelayanan yang secara operasional menjadi tugas staf teknis (operasional) pada unit di mana objek pendapatan daerah dikelola.
- Dalam hal praktek di lapangan, melibatkan baik sengaja maupun tidak sengaja akan partisipasi masyarakat setempat, namun demikian dalam koridor terkendali;
- 4. Operasional pelaksanaan tersebut, baik yang langsung dikelola oleh unit provinsi maupun kabupaten / kota yang menjadi kendala dalam pencapaian kinerja implementasi kebijakan yang diindikasikan dengan kinerja target dan realisasi pendapatan daerah provinsi.
- Dengan demikian untuk meningkatkan kinerja pendapatan daerah perlu meningkatkan peranan unit yang bertanggung jawab terhadap setiap sektor pendapatan daerah, seperti dinas pendapatan daerah, maupun unit-unit pengelola yang menyangkut setiap sektor pendapatan daerah provinsi.

Sesuai Undang-Undang Nomor 32 dan Nomor 33 Tahun 2004, maka pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk melaksanakan kegiatannya dan menjalankan pembangunan serta kewenangan yang lebih luas dalam mendapatkan sumber-sumber pembiayaaan, baik yang berasal dari daerah itu sendiri maupun dana yang berasal dari APBN.

Untuk mengimplementasikan kebijakan desentralisasi fiskal terhadap sumber-sumber pendapatan asli daerah, menurut Halim (2001 : 90-91) mengemukakan kriteria sebagai dasar penilaian yaitu:

- Kriteria bagi hasil harus mencukupi, menghendaki hasil pungutan penerimaan yang besar dan mencukupi untuk keperluan pemerintah daerah. Jadi bukan banyak jenis penerimaan, tetapi hasil dan potensinya;
- 2. Kriteria adil dan pemerataan, dilihat dari faktor yaitu:
 - a. Tegak lurus (tingkat atau besar pendapatan).
 - b. Mendasar (sumber pungutan dikenakan).
 - c. Geografis (menyangkut lokasi di mana pungutan itu dikenakan).
- Kriteria ini bertitik tolak pada azas manfaat dan azas daya pikul.
 Azas manfaat menghendaki agar jumlah pungutan sama dengan manfaat yang diterima, sedangkan azas daya pikul adalah

- pengenaan harus berdasarkan kemampuan bayar seseorang atas suatu pungutan.
- Kriteria kemampuan administrasi, setiap jenis penerimaan berbeda-beda dalam perangkat administrasi.
- 5. Kriteria pengaruh pajak terhadap ekonomi, yang diperhatikan adalah efek terhadap alokasi sumber, sebab ada pungutan yang dapat mengurangi kemampuan berproduksi dan investasi, ada pula yang mendorong kegiatan produksi dan investesi. Segi efisiennya adalah pungutan yang mendorong kegiatan ekonomi.

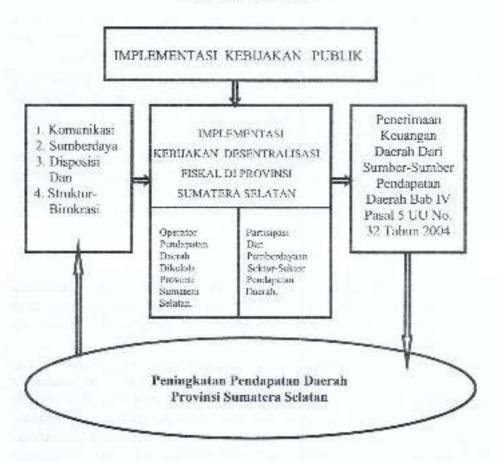
Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 104 tahun 2000 sebagaimana telah disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 55 tahun 2005 tentang Dana Perimbangan terdapat empat sumber dana perimbangan dari pemerintah pusat, yang terdiri dari:

- Dana bagi hasil adalah dana yang bersaumber dari APBN yang dibagihasilkan kepada daerah berdasarkan angka persentase tertentu dengan memperhatikan potensi daerah penghasil;
- Dana alokasi umum (DAU) bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antardaerah melalui penerapan formulasi yang mempertimbangkan kebutuhan belanja pegawai, kebutuhan fiskal, dan potensi daerah;
- Kebutuhan daerah dicerminkan dari luas daerah, keadaan geografis, jumlah penduduk, tingkat kesehatan dan kesejahteraan masyarakt di daerah, dan tingkat pendapatan masyarakat di daerah. Sedangkan kapasitas fiskal dicerminkan dari pendapatan asli daerah, dana bagi hasil pajak, dan sumber daya alam;
- 4. Dana alokasi khusus (DAK) dimaksudkan untuk mendanai kegiatan khusus yang menjadi urusan daerah dan merupakan prioritas nasional, sesuai dengan fungsi yang merupakan perwujudan tugas kepemerintahan di bidang tertentu khususnya dalam upaya pemenuhan kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat.

Melalui penyempurnaan prinsip-prinsip, mekanisme, dan penambahan persentase beberapa komponen dana perimbangan diharapkan daerah dapat meningkatkan fungsi pemerintahan daerah sebagai ujung tombak dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, misalnya kebijakan dalam pelayanan infrastruktur dan pajak kendaraan. Pada dasarnya, jenis infrastruktur dapat dibedakan menjadi infrastruktur pusat dan infrastruktur daerah. Sedangkan menurut Dunn (2003 : 46), bahwa:

Sistem kebijakan (policy system) atau pola pelaku institusional melalui kebijakan dibuat mengandung empatelemen yang memiliki hubungan timbal balik: kebijakan publik, pelaku kebijakan, dan lingkungan kebijakan. Dari paparan di atas tampak bahwa implementasi kebijakan desentralisasi fiskal berlangsung dalam konteks hubungan dengan pemerintahan (governance relations), yakni antara pemerintah pusat dan daerah tersebut dapat diilustrasikan melalui gambar berikut dengan contoh kasus di Provinsi Sumataera Selatan.

Gambar 5. Kerangka pemikiran



DAFTAR PUSTAKA

- Abidin, Said Zainal. 2004. Kebijakan Publik. Jakarta: Yayasan Pancur Siwah.
- Bird, Richard M. & Francois Vaillancourt (ed), (penerjemah Almizan Ulfa).
 2000. Desentralisasi Fiskal di Negara-Negara Berkembang,
 Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Cheema, G.S and Dennis A., Rondenelli. 1983. Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries. Sage Publications: Beverly Hills, C.A.
- Chottob, Iskadir dan Imam Suhardjo. 2000. Dari Sentralisasi ke Otonomi: DKI Jakarta Implementasi UU No. 34 Tahun 1999, DPRD DKI Jakarta: Jakarta.
- Solch, Chobib. 2001. Intensifikasi, Ekstensifikasi dan Verifikasi Retribusi dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah. Kerja Sama STPDN dengan Badan Diklat Keuangan.
- Davey, Kenneth. 1983. Financing Regional Government: International Practices and their Relevance to the Third World. New York; John Wiley & Sons.
- Davey, K.J. 1988, Pembiayaan Pemerintahan Daerah: Praktek-Praktek Internasional dan Relevansinya bagi Dunia Ketiga Amanullah, Hamdani Amin, A.T Pakpahan, Busroni, Bachrul Elmi; Pendamping Santoro Isman (Penerjemah), Penerbit Universitas Indonesia Indonesia Jakarta: (UI- Press).
- Davey, K.J. 1989, Pembiayaan Pemerintah Daerah, Praktek-Praktek Internasional dan Relevansinya bagi Dunia Ketiga. Jakarta: Ul Press.
- Devas, Nick, et.al, 1989 (penerjemah Masri Maris). Kewangan Pemerintah Daerah di Indonesia. Jakarta: Penerbit UI Press.
- Djaenuri, Haris. 2000. Hubungan Kenangan Pusat-Daerah (Elemen-Elemen dalam Studi Hubungan Pusat Daerah, Makalah, Tidak dipublikasikan.

- Dunn, William N.1994. Public Policy Analysis An Introduction. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall International Inc.
- Dunn, William N. 2003. Pengantar Analisis Kebijakan Publik. Edisi Kedua Terjernahan Samodra Wibawa, Diah Asitadani, Agus Heruanto Hadna, dan Erwan Agus Purwanto. Yogyakarta: Gadjahmada University Press.
- Dye, Thomas R. 1978. Understanding Public Policy. Englewood Cliffts: N.J. Prentice Hall, Inc.
- Ebel, Robert D. and Serda Yilmaz. 2000. On the Impact of Fiscal Decentralization. USA: World Bank
- Edwards III, George C. 1980, Implementing Public Policy. United States of America: Congressional Quarterly Inc.
- Elmi, Bakhrul. 2002. Keuangan Pemerintah Daerah Otonom. UI-Press, Jakarta.
- Fernandez, Johanes. 1992. "Mencari Bentuk Otonomi Daerah dan Upaya Memacu Pembangunan Regional di Masa Depan." Dalam Jumal Ilmu-Ilmu Sosial (JHS) 2, Kerja sama PAU IS UI dengan PT. Gramedia Pustaka Umum, Jakarta.
- Fesler, J. W. 1965. "Approach to the Understanding of Decentralization", Journal of Politics, Vol. 27 No.4.
- Fleet, David D. van. 1988. Contemporary Management. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Halim, Abdul. 2001. Bunga Rampai Manajemen Keuangan Duerah, Edisi I. Bulaksumur: YKPN.
- Halim, Abdul. 2002. Akumansi Keuangan Daerah. Jakarta: Salemba Empat.
- Hasibuan, Malayu S. P. 2001. Organisasi dan Motivasi: Dasar Peningkatan Produktivitas, Jakarta: Bumi Aksara.
- Hidayat, Syarif (cd). 2004. Kegamangan Otonomi Duerah. Jakarta: Pusiaka Kuantum.
- Hoogerwerf, A. 1983. Ilmu Pemerintahan. (Terjemahan R.L.L. Tobing). Jakarta: Erlangga.
- Hungtington, Samuel P. dan Joan Nelson. 1994. Partisipasi Politik di Negara Berkembang Terjemahan Sahat Simamora. Jakarta: Rineka Cipta.

- Husnan, Soud dan Pudjiastuti Enni. 2002. Dasar-Dasar Manajemen Keuangan (Edisi III). Akademi Manajemen Perusahaan YKPN, Yogyakarta.
- Ibrahim TJ, A. Sudiyono, dan Harpowo, 2003, Komunikasi dan Penyuluhan Pertanian, Cetakan I, Malang: Bayumedia Publ.
- Jones, Charles O. 1994. An Introduction to the Study of Public Policy, Terjemahan Ricky Istamto, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Kaho, Joseph Riwu. 2001. Reorganisasi dan Restrukturisasi Pemerintahan Daerah dan Menyongsong Pelaksanaan Otonomi Daerah 2001, Makalah Special For Ragam Warta, Forum Pengembangan Partisipasi Masyrakat (FPPM).
- Kaho, Joseph Riwu. 2002. Prospek Otonomi di Negara Republik Indonesia. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Kalamudin, Rustian. 1983. Beberapa Aspek Pembangunan Nasional dan Daerah, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Khusaini, Muhammad, 2006, Ekonomi Publik Desentralisasi Fiskal dan Pembangunan Daerah, Malang; BPFF, Unibraw,
- Koswara, Ekom. 1997. Otonomi Daerah untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakvat, Jakarta: Yayasan Pariba.
- Kuncoro, Mudrajad. 1995. Desentralisasi Fiskal di Indonesia Dilema Otonomi dan Ketergantungan. Prima No.4 Tahun XXIV.
- LAN. 1996. Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia. Jakarta: Gunung Agung.
- Lains, Alfians. 1985. Pendapatan Daerah dalam Ekonomi Orde Baru. Dalam Prima Nomor 4, Jakarta.
- Lester, James P., & Joseph Stewart Jr., 2000, Public Policy: An Evolution-ary Approach, Belmont; Wadsworth.
- Litvack Jennie dan Seddon Jessica (ed). 1999. Desentralization Briefing Noefing Notes. Jakarta: World Bank Institute.
- Mac Andrews, Colin & Ichlasul Amal (Ed): 1992. Hubungan Pusat-Daerah dalam Pembangunan, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Manan, Bagir. 2004. Menyongsong Fajar Otonomi Daerah. Yogyakarta: FH UII.

- Manullang, M. 1983. Beherapa Aspek Administrosi Pemerintahan Daerah. Jakarta: Pembangunan.
- Mardiasmo, M. 1995. Perpajakan. Yogyakarta: Andi.
- Mardiasmo. 2000. Perhitungan Potensi Pajak dan Retribusi Daerah. Yokyakarta: Fakultas Ekonomi UGM.
- Mardiasmo. 2002. Keuangan Puhlik dalum Pelaksanaan Otonomi Daerah. Yogyakarta: Andi.
- Mawhood, Philip (ed) .1987. Local Government in the Third World. New York: John Willey & Sons.
- Maxwell, Joseph A. 1996. Qualitative Research Design: An Interactive Aprimach. California: Sage Publications.
- Mazmanian, Daniel A. and Paul A. Sabatier. 1983. Implementation and Public Policy Scott. Illinois: Foresman & Company, Glenview.
- Miles, Matthew B. dan A. Michael Huberman. 1992. Analisis Data Kualitatif. Buku Sumber tentang Metode-Metode Baru. Jakarta: UI Press.
- Meter, Donald S. van, and Carly E. van Horn. 1975. "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework", Administration and Society, Vol 6 No.4, Sage Publications, Inc.
- Moleong, Lexi J. 1997. Metodologi Peneliiian Kualitatif. Bandung: Remaja Rosda Kurya.
- Mudrajad, Kuncoro. 1995. "Desentralisasi Fiskal di Indonsia-Dilema Otonomi dan Ketergantungan" Prisma No.4 Tahun XXIV, Jakarta,
- Mocnir, H.A.S. 2000. Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia. Jakarta: Bumi Aksara.
- Mohammad, Khusaini. 2006. Ekonomi Publik, Desentralisasi Fiskal dan Pembangunan Daerah.
- Munawir, S. 1990. Perpajakan. Yogyakarta: BPFF.
- Musgrave, Richard A. 1959. The Theory of Public Finance. International Student Edition. Kogakusha: Mc. Graw – Hill. Inc.
- Nakamura, Robert and Frank, Smollwood. 1980. The Politica of Policy Implementation. New York: St. Martin's Prees.
- Nazara, Suahasil. 1997. Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Meningkatkan PAD. Prismu (ed. 3)

- Ndraha, Taliziduhu. 1999. Metodologi Ilmu Pemerintahan. Jakarta: Rineka Cipta.
- Ndraha, Taliziduhu. 2003. Kyhernologi (Ilmu. Pemerintahan Baru) I dan II., Jakarta: Rineka Cipta.
- Nurkholis, 2001. Telaah terhadap Rencana Implementasi "Double Entry Accounting System" sebagai Upaya untuk Meningkatkan Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Pemerintah Daerah. Malang: PPAB Unibraw
- Oates, Wallace E. 1972. Fiscal Federalism. New York: Harcourt, Brace, Jovanovich.
- Oentarto. 2004. Format Otonomi Daerah Musu Depan. Jakarta: Samitra Media Utama Jakarta.
- Peny Chalid. 2000. Keuangan Daerah, Invetasi dan Desentralisasi: Tantangan dan Humbatan, Jakarta: Kemitraan,
- Peretto, 2000, "Fiscal Policy and Long-run Growth in R & D-Based Models with Endogenous Market Structure." Journal of Economic Growth. ISSN 1381-4338; 325-347.
- Porter, Donald E. 1964. Organizational Behaviour and Management. Cranton, Pensylfania: International Texbook Company.
- Putra, Fadillah. 2001. Paradigma Kritis dalam Studi Kehijakan Puhlik. Perubahan dan Inovasi Kebijakan Publik dan Ruang Partisipasi Masyarakat dalam Proses Kebijakan Publik. Jakarta: Pustaka Pelajar.
- Purwadarminta, 1984, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Jakarta; Rajawali,
- Rasyd, Ryass. 2002. Menolak Resentralisasi Pemerintahan. Jakarta: Pyaiama. Melenia.
- Reksohadiprodjo, Sukanto. 2001. Ekonomi Publik. Yogyakarta: BPFE-UGM.
- Republik Indonesia. 2005. Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004 -2009.
- Riduwan. 2002. Skala Pengukuran Variabel-Variabel Penelitian. Bandung: Alfabeta.
- Roses, Joel E. 1999. Total Quality Management, Text, Cases, and Readings. London: Kogan Page Limitid.

- Samuelson-Nordhaus, 2002. Economics. Edisi ke-17. Singapore: Mc. Graw-Hill, Irwin.
- Samugyo, Ibnu Redjo. 1998. Keuangan Pusat dan Daerah. Bandung: BKU Ilmu Pemerintahan.
- Saragih, Juli Panglima. 2003. Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah dalam Otonomi. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Sarundajang, 2001. Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Schermerhorn J.R.Jr, J.G. Hunt, R.N. Osborn. 2003. Organizational Behavior.86 Ed, NY: John Wiley & Son.
- Saragih, Juli Panglima. 2003. Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah dalam Otonomi. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Simanjuntak, Robert A. 1985. Reformasi Hubungan Keuangan Pusat-Daerah, Makulah dalam Seminar Sehari, Kerja Sama LPEM FEUI, ISEI, YBBAKM, 18 Mei, Jakarta.
- Smith, Brian C. 1979. The Measurement of Decentralization International Review of Administrative Science, Vol. XLP,PP.
- Smith, Brian C. 1985, Decentralization, The Territorial Dimension of The State, Sydney: George Silen 7 UNWIM.
- Socjito, Irawan. 1990. Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Jakarta: Rineka Cipta.
- Soejito, Irawan, 1989. Teori dan Praktek Pengambilan Putusun. Jakarta: Masagung.
- Sumitro, Rohmat, 1990. Azaz dan Dasar Perpajakan. Bandung: Eresco.
- Steers, Richard M. 1985. Efektivitas Organisasi (Terjemahan). Jakarta: Erlangga.
- Stewart, Thomas A. 2000. Intellectual Capital-Modal Intelektual. Kekayaan Baru Organisasi. Jakarta: Terjemahan Penerbit PT. Elex Media Komputindo.
- Stillman II, Richard. 1992. Public Administration, Concept and Cases. Hutington Miflin Company.
- Sumitro, Rochmad, 1989, Dasar-Dasar Hukum Pajak dan Pajak Pendapatan. Cetakan IX. Bandung: Ercsco.

- Sumaryadi, I.N. 2005. Efektivitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah. Jakarta: Citra Utama.
- Sidik, Machfud. 2002. Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Sebagai Pelaksana Desentralisasi Fiska. Makalah Dirjen Perimhangan Keuangan Posat Dacrah, tidak dipublikasikan.
- Suwandi, Made. 2003. Pemetaan Potensi Pendapatan Daerah. Makalah, Tidak dipublikasikan.
- Syacfullah, H. A. Djadja, 2007. Pemikiran Kontemporer Administrasi Publik Perspektif Manajemen Sumber Daya Manusia dalam Era Desentralisasi, Bandung: LP3AN FISIP Unpad.
- Tachjan, H. 2008. Implementasi Kebijakan Publik, Bandung: Puslit KP2W Lemlit Unnad.
- Tanzi, Vito. 1996 Fiskal Federalism and Decentralization: A. Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects, Annual World Bank Conference on Development Economic 1995: 1995: 295-316.
- Gie, The Liang. 1986. Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Jilid III. Jakarta: Rajawali Press.
- Thiessen, U. 2001. Fiscal Decentralization and Economic Growth in High-Income OECD Countries, Economics Working Paper 001. European Network of Economic Policy Research Institutes.
- Tjokroamidjojo, Bintoro. 1983. Manajemen Pembangunan, Jakarta: Haji Masagung.
- Todaro, M.P. 1997. Ekonomic Development, Sixth Edition. London: Longman Limited.
- Uppal, J.S. 1986. "The Indonesia Tax Structure" dalam Ekonomi dan Keuangan Indonesia, Vol. XXXIV, No. 1, 1986, pp. 41 - 69.
- Wahab, Solichin Abdul. 1997. Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara. Jakarta: Bumi Aksara.
- Wajong, J. 1985. Administrasi Keuangan Daerah. Jakarta: Ihctiar,
- Winamo, Budi. 2007. Kebijakan Publik, Teori & Proses. Jakarta: Penerbit Media Pressindo.
- Winardi, J. 2000. Motivasi & Permotivasian dalam Manajemen. Jakarta: Raja Garafindo Persada.

- Yluisker. P. 1959. "Some Criteria For a Proper Aerial Division of decentralization Power, in A Mass (cd) Aerial Power: A Treory of Lokal Government, New York: The Free Press.
- Yudhoyono, Susilo Bambang. 2001. Otonomi Duerah. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

DOKUMEN DAN MAKALAH

- Amin, Fadillah. 2002. Analisis tentang Implementasi Dana Perimbangan serta Implikasinya Terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dalam Rangka Desentralisasi Fiskal. Discrtasi. Malang Universitas Brawijaya.
- Ari, Sulistyorini. 2004. Dampak Desentralisasi Fiskal Terhadap Pelayanan Publik: Studi Kasus Pelayanan Kesehatan di Kota Yogyakarta.. Tesis Universitas Gadjah Mada: Yogyakarta.
- Blanc, D. Lewis. 2002. Desentralisasi Fiskal di Indonesia, Makalah Pelatihan Research Triangle Inastitute Ministry of Finance, Jakarta.
- Fesler, J. W. 1965. "Approach to the Understanding of Decentralization", Journal of Politics, Vol. 27 No.4/1965.
- Hacabap, Asri Abdul. 2006. Manajemen Keuangan Daerah dan Perilaku Birokrasi Dalam Implementasi Otonomi Daerah. Disertasi Universitas Padjadjaran Unpad Bandung.
- Joko, Waluyo. 2007. Dampak Desentralisasi Fiskal Terhadap Pertumbuhun Ekonomi Dan Ketimpangan Pendapatan Anturdaerah Di Indonesia. Fakultas Ekonomi Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Yogyakarta. Disampaikan pada Parallel Session IA: Fiscal Desentralization, 12 Desember 2007, Wisma Makara Kampus UI – Depok.
- Kadjatmiko. 2002. Dinamika Sumber Keuangan Bagi Daerah. Mukalah Worksshop International, Bandung.
- Shah, Anwar. 1994. Intergoverment Fiscal Relations in Indonesia, Discussion Paper No. 239, Washington D.C., World Bank.
- Suwaryo, Utang. 2005. Implementasi Kebijakan Otonomi Duerah. Disertasi Universitas Padjadjaran Bandung.

- Susctyo, Didik. 1998. "Analisis Kapasitas Pajak (Tax Capacity) dan Upaya Pajak (Tax Effort) Dati II Sumatera Selatan, Jurnal Ekonomi Sriwijaya, Nomor 2 (1), Mci 1998, Fakultas Ekonomi Unsri.
- Susetyo, Didik. "Kekuatan Sektoral dalam Desentralisasi Pembangunan. Harian Sriwijaya Past. Palembang: jum'at 28 Agustus 1992.
- Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2000, tentang Dana Perimbangan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000, tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 107 Tahun 2000, tentang Pinjaman Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2005 tentang Pinjaman Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2005 tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007, tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota, yang berhubungan dengan Kewenangan Pemerintah dan Daerah.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri (PMDN) Nomor 13 Tahun 2006 tentang tentang peruhahan Putusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 juga direvisi dengan PMDN Nomor 59 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 147/PMK.07/2006 tentang Tata Cara, Pertanggung Jawaban dan Publikasi Informasi Obligasi Daerah.
- Peraturan Dacrah Nomor 27 Tahun 2001 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah.
- Peraturan Daerah Nomor 9 tahun 2005 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
- Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2004 tentang Rencana Pemhangunan Jangka Menengah Daerah Provinsi Sumatera Selatan tahun 2006-2010.
- Risalah Sidang-Sidang Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) Sekretariat Negara Republik Indonesia Jakarta, (Hatta, 1998)

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
- Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, tentang Pemerintah Daerah.
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999, tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Peruhahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (RPJMN) Tahun 2005 - 2025.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.