# BAB I

# PENDAHULUAN

* 1. **Latar Belakang Masalah.**

Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan konstitusi UUD RI 1945 dibagi atas pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten dan kota adalah organisasi publik yang subjek dan objeknya rakyat. Pemerintah Kabupaten yang akan menjadi objek penelitian ini di pimpin oleh Bupati sebagai Kepala Daerah pemimpin pemerintahan. Kepala Daerah dalam memimpin pemerintahan mengemban tugas dan tanggung jawab yang diamanatkan konstitusi, yaitu memberikan pelayanan umum untuk kesejahteraan rakyat. Dengan menggerakkan roda pemerintahan untuk memberikan pelayanan, melaksanakan pembangunan dan melindungi masyarakat, dengan otonomi daerah dan desentralisasi sebagai instrumennya.

Keberadaan Kepala Daerah dalam tatanan pemerintahan bukan karena hasil pengangkatan pejabat berwenang dari hirarki atasnya, melainkan hasil olah kekuatan politiknya dalam mempengaruhi dan menguasai kekuatan politik rakyat, sehingga disenangi, dicintai, didukung dan akhirnya dipilih rakyat untuk diangkat sebagai pejabat politik selaku pejabat negara. Sehingga, Kepala Daerah dalam menjalankan kekuasaan karena jabatannya itu, melekat pula kekuasaan pribadinya sebagai pejabat politik dalam mengurus kehidupan rakyat agar terbangun kehidupan yang lebih baik dengan menjalankan pemerintahan yang baik.

Menurut Etzioni dalam Thoha (2012: 178), situasi yang paling baik bagi para pemimpin ialah jika mereka mempunyai kekuasaan pribadi dan sekaligus mempunyai pula kekuasaan jabatan. Sedangkan menurut Thoha (2012: 171), mengemukakan bahwa kepemimpinan membutuhkan suatu sarana untuk bisa mengefektifkan kepemimpinannya. Salah satu sarana itu ialah kekuasaan atau otoritas. Tanpa ini pemimpin itu tidak bisa diakui oleh pengikutnya.

Dengan kedudukan, tugas dan tanggungjawab yang melekat pada Kepala Daerah sebagai pemegang otoritas tunggal dalam eksekutif pemerintahan, maka Kepala Daerah lah yang menjadi faktor penentu utama keberhasilan otonomi daerah melalui kepemimpinannya.

Kepemimpinan, pemimpin dan manajemen merupakan matarantai dalam proses manajemen, acapkali membingungkan dalam memahaminya. John Kotter, dalam Robbins–Judge (2011: 48) menyatakan, manajemen terkait dengan usaha untuk menangani kompleksitas. Sebaliknya, kepemimpinan berkaitan dengan perubahan. Pemimpin menentukan arah dengan cara mengembangkan suatu VISI masa depan; kemudian menyatukan orang-orang dengan mengkomunikasikan VISI ini dan menginspirasikannya untuk mengatasi berbagai rintangan.

Dalam organisasi pemerintahan diera otonomi daerah, peran kepemimpinan Kepala Daerah sangat menonjol. Kepemimpinan Kepala Daerah dengan otoritas yang dimiliki karena jabatannya, memegang peran penting dan strategis dalam melaksanakan otonomi daerah dan keberhasilannya ditentukan oleh kepiawaian dalam menerapkan kepemimpinannya. Kepala Daerah sebagai pengambil kebijakan, pengarah, pengendali dan pengawas dalam menggerakan roda pemerintahan, membangun kualitas pemerintahan yang sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan publik, mewujudkan Pemerintah Daerah Otonom yang efisien, efektif, transparan dan akuntabel, memetakan dan menggali potensi sumber-sumber keuangan daerah mengorganisasikan proses pembangunan dengan mendorong peran dan partisipasi aktif publik, serta kreatif dan inovatif dalam memandirikan daerah dengan daya saing yang kuat, akan berhasil bila dengan kepemimpinan yang baik.

Kepemimpinan yang baik adalah kepemimpinan yang memiliki arah, tujuan dengan visi, misi dan strategi yang jelas atau disebut kepemimpinan stratejik.

Kepemimpinan stratejik meliputi kemampuan mengantisipasi, memiliki visi dan mempertahankan fleksibilitas, memberi kuasa kepada orang-orang lain untuk menciptakan perubahan strategis yang perlu, sehingga kepemimpinan stratejik yang efektif diperlukan untuk mencapai tujuan dengan sukses. Oleh karena itu, faktor-faktor kepemimpinan stratejik yang meliputi kemampuan dalam menentukan dan mencapai standar kinerja, kemampuan dalam menciptakan dan memelihara hubungan, kemampuan dalam memanfaatkan teknologi guna mendukung terciptanya pemenuhan kebutuhan strategis pengembangan dan pemeliharaan peran yang proaktif dan dinamis bagi manajemen, pemanfaatan dan pengembangan orang-orang secara efektif merupakan syarat mutlak yang harus dipenuhi oleh pemimpin dalam rangka meningkatkan kinerja organisasi (Handscombe dan Norma, 1989).

Kepemimpinan yang stratejik menurut Tichy dan Devanna dalam J. Martin (1996) terdiri dari  *perform as change agent* (sebagai agen perubahan), *take shrewed risks* (berani mengambil resiko), *possess a believe in people and understand their needs* (memiliki keyakinan dan memahami anggota), *communicate a set of core values* (komunikasi sebagai nilai inti), *maintain flexibility and open-mindedness* (bersikap flexibel dan terbuka), *utilize a disciplined conceptual skill* (memiliki keterampilan konseptual dan disiplin), dan *employe a sense of intuition combined with vision* (mengkombinasikan pekerjaan dengan visi).

Kepemimpinan stratejik dipandang dari wawasan Al-Qur’an yang mengisyaratkan bahwa kehadiran Tuhan ada pada diri setiap insan, dan bahwa hal tersebut merupakan fitrah (bawaan) manusia sejak awal kejadian nya (M. Quraish Shihab, 2013: 19), terlahir dari jiwa pemimpin yang memahami jati dirinya sebagai manusia. Barangsiapa memahami jati dirinya sebagai manusia, ia pasti mengenal Tuhannya.

Manusia yang mengenal tuhannya, menyadari bahwa penciptaan manusia bukan tercipta secara kebetulan melainkan diciptakan setelah sebelumnya direncanakan untuk mengemban suatu tugas sebagai khalifah/pemimpin di Bumi (QS. Al-Baqoroh [2]: 30). Untuk mengemban tugas tersebut manusia dibekali oleh Allah dengan potensi dan kekuatan positif untuk mengubah corak kehidupan di dunia ke arah yang lebih baik (QS. Ar-Rad [13]: 11). Serta ditundukkan dan dimudahkan kepadanya alam raya untuk dikelola dan dimanfaatkan (QS. Al Jatsiah [45]: 12-13). Dan ditentukan pula arah yang harus dituju yaitu untuk mengabdi/beribadah kepada Allah Subhanahu wa Ta’ala (QS Az-Zariat [51]: 56). Sebagai petunjuk untuk menjalankannya agar selalu dalam kebaikan dan kebenaran diberinya lentera kehidupan yaitu Al-Qur’an (QS. Al-Baqoroh [2]: 185). Manusia yang dimaksud dalam tulisan ini adalah pemimpin daerah yang dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya berbekal moral agama akan melahirkan kepemimpinan, idealnya seperti sosok kepemimpinan Rasulullah SAW yaitu : (a) Sidik, berarti jujur dalam perkataan dan perbuatan; (b) Amanah, berarti dapat dipercaya dalam menjaga tanggungjawab; (c) Tablig, berarti menyampaikan segala macam kebaikan kepada rakyatnya; (d) Fathonah, berarti cerdas dalam mengelola masyarakat atau paling tidak dari ukuran kinerja akan bekerja dengan baik dan benar dan akan dapat menghasilkan pemerintahan yang baik pula (*good governance*). Pemerintahan yang baik dipandang akan mampu berorientasi pada efisiensi, efektifitas dan akuntabilitas kinerja dengan menghasilkan otonomi yang berkualitas tinggi, mampu memberdayakan dan memenuhi keinginan masyarakat, partisipatif serta mampu melihat dan mengantisipasi kejadian di masa depan (Riawan Tjandra, 2013: 64).

Itulah karakteristik kepemimpinan bangsa yang diperlukan untuk masa depan dan harus dapat diwujudkan oleh pemerintah dengan revolusi mentalnya. Dengan begitu Indonesia sebagai negara kepulauan terbesar di dunia yang dianugerahi Allah Subhanahu wa Ta’ala alam nan subur, dengan sumber daya alam melimpah disertai rakyat penghuni bumi pertiwi juga banyak yang pintar-pintar, ditangan kepemimpinan yang amanah dengan sistem otonomi daerah sebagai instumennya akan segera lahir menjadi negara sejahtera (*welfare state*), sehingga diharapkan tidak akan ada lagi perdebatan tentang kebocoran negara dan tidak akan merepotkan lagi Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), mengadakan operasi tangkap tangan terhadap siapa saja yang melakukan penyimpangan uang negara.

Faktor lain yang akan mengantarkan pemerintah mencapai tujuan mensejahterakan rakyat adalah penerapan sistem otonomi daerah

Menurut pendapat Widjaja, pengertian otonomi daerah adalah salah satu bentuk desentralisasi pemerintahan yang pada dasarnya ditujukan untuk memenuhi kepentingan bangsa secara menyeluruh, yaitu upaya yang lebih mendekatkan tujuan-tujuan penyelenggaraan pemerintahan untuk mewujudkan cita-cita masyarakat yang lebih adil dan makmur ([www.pengertianpakar.com/2015](http://www.pengertianpakar.com/2015)).

Desentralisasi tidak hanya berarti pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah yang lebih rendah, tetapi juga pelimpahan beberapa wewenang pemerintah ke pihak swasta dalam bentuk privatisasi. Pemerintah pada berbagai tingkatan harus bisa menjadi katalis: fokus pada pemberian pengarahan bukan pada produksi pelayanan publik. Produksi pelayanan publik harus dijadikan sebagai pengecualian dan bukan keharusan. Pada masa yang akan datang, pemeritnah pada semua tingkatan harus fokus pada fungsi-fungsi dasarnya, yaitu: penciptaan dan moderniasasi lingkungan legal dan regulasi: pengembangan suasana yang kondusif bagi proses alokasi sumberdaya yang efisien; pengembangan kualitas sumberdaya manusia dan infrastruktur; melindungi orang-orang yang rentan secara fisik maupun non fisik; serta meningkatkan dan konservasi daya dukung lingkungan hidup (Worl Bank, 1997) pada Mardiasmo (2003:5).

Menurut Anwar Syah (2002) pada Brodjonegoro (2013: 13), bahwa:

*Political or democratic decentralization implies directly local governments thereby making elected officials accountable to citizens. Administrative decentralization empower these governments to hire and fire local staff without any reference to higher level governments. Administrative decentralization, where decision making is shifted to regional and local offices of the central government. Fiscal decentralization ensure that all elected officials weigh care fully the joys of spending some one else’s money as well as pains associated with rising revenue from electorate and facing the possibility of being voted out.*

Desentralisasi politik atau desentralisasi demokrasi bermakna pemerintah daerah yang terpilih secara resmi bertanggung jawab secara langsung kepada rakyatnya. Desentralisasi administratif memberi kuasa kepada pemerintah untuk mengangkat pegawai dan memberhentikan pegawai di daerah tanpa mengacu/membutuhkan referensi dari pemerintahan diatasnya. Desentralisasi administratif, dimana pengambilan keputusan berpindah ke pemerintah regional (Provinsi), dan pemerintah daerah (Kabupaten/Kota). Desentralisasi fiskal/kebijakan pemerintah daerah dalam hal keuangan yaitu pemerintah yang terpilih harus mampu memastikan dan mempertimbangkan secara hati-hati mengenai keuangan daerah melalui pengeluaran dan pendapatan warga/ masyarakat serta harus mampu menghadapi kekalahan atau tidak terpilih oleh warga.

Dari penjelasan di atas, dapat diketahui bahwa desentralisasi terdiri dari desentralisasi politik atau desentralisasi demokrasi, desentralisasi administrasi dan desentralisasi fiskal.

Secara teoritis, otonomi dan desentralisasi ibarat sebuah koin mata uang, satu sama lain tidak dapat dipisahkan. ”Tanpa adanya otonomi keuangan daerah tidak pernah ada otonomi bagi pemeritahan daerah (Ismail, 2000: 25)”. Desentralisasi fiskal akan berhasil bila adanya suara rakyat dalam pengendalian akuntabilitas keuangan daerah. Desentralisasi (tanpa) fiskal maupun fiskal (tanpa) desentralisasi sama-sama mencederai demokrasi (Riawan Tjandra, 2013: 204). Desentralisasi diharapkan akan menghasilkan dua manfaat nyata, yaitu: Pertama, mendorong peningkatan partisipasi, prakarsa, dan kreatifitas masyarakat dalam pembangunan serta mendorong pemerataan hasil-hasil pembangunan (keadilan) di seluruh daerah dengan memanfaatkan sumber daya dan potensi yang tersedia di masing-masing daerah; Kedua, memperbaiki alokasi sumber daya produktif melalui pergeseran peran pengambilan keputusan publik ke tingkat pemerintah yang paling rendah yang memiliki informasi lengkap. Sedangkan pada tataran empiris, desentralisasi terbukti berhubungan positif dengan kualitas pemerintahan, sesuai hasil penelitian Huther dan Shah (1998) di 80 negara (dalam Mardiasmo, 2003: 6-7) yang disajikan pada tabel, di bawah ini.

### Tabel 1.1

### Korelasi antara indeks desentralisasi dengan kualitas pemerintahan

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| NO | KOMPONEN | KOEFISIEN KORELASI PEARSON |
| 1 | CITIZEN PARTICIPATION   * Political Freedom * Political Stability | 0.599\* \*  0.604\*\* |
| 2 | GOVERNMENT ORIENTATION   * Judicial Efficiency * Bureaucratic Efficiency * Absence of Corruption | 0.544\*\*  0.540\*\*  0.532\*\* |
| 3 | SOCIAL DEVELOPMENT   * Human Development Index * Egalitarianism in Income Distribution (inverse of gimi coeficient) | 0.369\*  0.373\* |
| 4 | ECONOMIC MANAGEMENT   * Central Bank Independence * Debt Management Discipline (Inverse of Debt to GDP Rasio) * Opennesse of the Economy (outward orientation) | 0.327\*  0.263  0.523\*\* |
| 1+2+3+4 | GOVERNANCE QUALITY INDEX | 0.617\*\* |

\* : signifikan pada α = 5% (test dua arah)

\*\* : signifikan pada α = 1% (test dua arah)

Sumber: Huther and Shah (1998)

Dari tabel tersebut, terlihat bahwa kualitas pemerintahan, yang merupakan variabel gabungan dari partisipasi masyarakat, orientasi pemerintah, pembangunan sosial, dan manajemen ekonomi (makro), berhubungan positif dengan derajat desentralisasi. Semakin tinggi derajat desentralisasi yang ada di suatu negara semakin baik pula partisipasi masyarakatnya, orientasi pemerintah, pembangunan sosial, dan manajemen ekonomi (makro).

Pentingnya otonomi daerah bagi kemajuan masyarakat sekarang dan kedepan, ditegaskan Shah, bahwa penguatan otonomi merupakan trend di banyak negara dan penguatan otonomi ini merupakan bagian dari pergeseran struktur pemerintahan untuk menciptakan *new strategi* dalam menghadapi era *new game* dan *new rules* di abad 21, di mana kekuatan dan keinginan global sudah semakin kuat. Shah menerangkan ada keinginan yang kuat untuk menggeser negara kesatuan ke arah bentuk federasi atau konfederasi, yang lebih mengglobal yang sekaligus melokal. Dengan syarat itu pemerintah pusat diharapkan akan berorientasi pada *leadership* daripada menjadi manajer. Dalam operasionalisasi fungsi dan perannya pemerintah pusat pun mulai mengikis budaya birokrasi digantikan oleh budaya partisipatif yang rensponsif dan akuntabel. Oleh karena itu budaya pemerintahan masa depan lebih terbuka dan cepat dalam suasana kompetisi yang sehat, yang pada nantinya diharapkan akan membawa perubahan mendasar pada lingkungan legal dan regulasi lainnya, yaitu dari tidak toleran terhadap resiko menjadi lebih leluasa untuk berhasil atau gagal (Mardiasmo, 2003: 66-67).

Bagi bangsa Indonesia, pentingnya otonomi daerah dan desentralisasi yang kini memasuki tahun ke-16 sejak reformasi fiskal dilaksanakan tahun 1999, disamping alasan yang dikemukakan diatas juga diperkuat secara politik dengan ditetapkan amandemen UUD RI 1945 tahun 2000 (pasal 18, 18A dan 18B), sebagai landasan kongkrit sistem pemerintahan daerah dan satu-satunya sumber konstitusional yang menjadi norma dasar (ground norm) dalam penyelenggaraan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Namun dalam pelaksanaannya diwarnai berbagai permasalahan diantaranya yang paling fenomenal dan hingga saat ini belum ada solusi yang komprehensif adalah mengenai ketimpangan fiskal daerah. Sebagai akibat dari bergesernya berbagai otoritas dari pusat ke daerah telah menyebabkan kebutuhan fiskal yang besar bagi daerah untuk menyusun berbagai skema keuangan daerah/ fiskal daerah guna membiayainya. Sedangkan kewenangan yang dilimpahkan ke daerah untuk memobilisasi penerimaan sebagai sumber utama fiskal daerah kecil, sehingga terjadi kesenjangan fiskal (fiskal gap). Akibatnya, daerah tidak dapat melaksanakan otonominya dengan maksimal yang berakibat pada pelayanan publik yang tidak maksimal pula atau sebaliknya membuat daerah ketergantungan terus pada pusat.

Dikemukakan Riawan Tjandra (2014:197-198), bahwa:

Pengalaman internasional selama ini jelas memperlihatkan ketika suatu negara mendesentralisasikan tanggung jawab pengeluaran yang lebih besar dibandingkan dengan sumber-sumber yang tersedia, maka tingkat pelayanan akan menurun. Hal yang lain akan dilakukan oleh daerah adalah menekan pusat untuk mendapatkan tambahan kucuran dana ataupun pinjaman yang lebih besar. Dalam banyak kasus hal yang kedua seringkali berhasil dilakukan, namun faktor ketidakseimbangan kapasitas fiskal daerah dengan pinjaman yang dilakukan merupakan problematika desentralisasi fiskal. Salah satu contoh yang terjadi adalah kasus-kasus di negara Federasi Rusia (Wallich, 1994). Sebaliknya, jika lebih banyak penerimaan daripada pengeluaran yang didesentralisasikan, mobilitas dana daerah dapat menurun dan muncul ketidakseimbangan makroekonomi. Negara-negara seperti Kolombia, Argentina, dan Brazil seringkali dijadikan contoh untuk hal tersebut. Kekhawatiran juga seringkali muncul terhadap dua sisi di atas yang didesentralisasikan dengan pola yang seimbang. Daerah seringkali tidak cukup memiliki kapasitas administratif dan teknis yang memadai untuk menjalankan fungsi-fungsi barunya dalam rangka desentralisasi fiskal.

Menurut Amir dalam Brodjonegoro (2012:179) bahwa desentralisasi fiskal sebagai komponen utama dalam desentralisai, selain melakukan penyerahan sebagian wewenang pemerintah pusat ke daerah, namun juga harus memastikan bahwa daerah mendapatkan sumber-sumber keuangan yang memadai untuk menjalankan wewenang dan fungsinya.

Fenomena lain yang juga penting bagi kelangsungan dan keberhasilan otonomi daerah adalah menyangkut kewenangan daerah untuk mengelola secara mandiri keuangan daerahnya, sebagai salah satu pilar pokok otonomi daerah. Keuangan daerah atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan instrumen kebijakan yang utama bagi pemerintah daerah. Sebagai instrumen kebijakan, anggaran daerah menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah. Anggaran Daerah seharusnya dipergunakan sebagai alat untuk menentukan besarnya pendapatan dan pengeluaran, alat bantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, alat otoritas pengeluaran di masa yang akan datang, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kinerja, alat untuk memotivasi para pegawai dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja. Dengan begitu proses penyusunan dan pelaksanaan anggaran seharusnya juga difokuskan pada upaya untuk mendukung pelaksanaan aktivitas atau program yang menjadi prioritas dan preferensi daerah, sehingga keberhasilan kinerja anggaran tidak hanya diukur pada realisasinya, melainkan yang paling utama pada capaiannya bagi kehidupan rakyat.

Alokasi anggaran oleh pusat kepada daerah sebenarnya merupakan wujud tanggung jawab pemerintah kepada rakyat di daerah yang dilaksanakan melalui berbagai bentuk pelayanan publik yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah sebagai ujung tombak pelayanan kepada masyarakat. Daerah sebagai sentral otonomi yang berhadapan dan bersentuhan langsung dengan rakyat sebagai pemilik negara ini, daerah yang harus memiliki pelayan publik (birokrasi) yang memadai agar dapat memberikan pelayanan prima, daerahlah yang harus menanggung beban *fixed cost* (gaji pegawai) dan daerah pulalah yang harus mengusahakan tersedianya belanja variabel pembangunan (belanja publik) untuk menjawab tuntutan rakyat karena daerahlah yang diberi wewenang oleh perundang-undangan untuk mengelola daerah otonom.

Fenomena diatas mengemuka dengan dan sekaligus sebagai solusinya terletak pada penerapan kebijakan hubungan keuangan pusat dan daerah, karena hubungan keuangan dibidang ini merupakan kunci bagi keberhasilan penyelenggaraan urusan-urusan rumah tangga daerah bagi berhasilnya penyelenggaraan urusan-urusan rumah tangga daerah. Mengurus rumah tangga daerah juga mengandung makna membelanjai diri sendiri, yang berarti daerah otonomi harus memiliki sumber pendapatan sendiri. Sumber-sumber pendapatan bagi daerah ini seharusnya seimbang dengan fungsi pemerintahan yang harus dijalankan. Artinya hubungan keuangan pusat dan daerah seharusnya sejalan dengan perwujudan otonomi yang dianut.

Menurut Kenneth J. Davey (1988) pada Aries Djaenuri (2012:41) hubungan kuangan pusat-daerah menyangkut pembagian tanggung jawab untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu, antara tingkat-tingkat pemerintahan dan pembagian sumber penerimaan untuk menutup pengeluaran sebagai akibat dari kegiatan-kegiatan itu.

Indonesia sebagai suatu unitary state menganut kombinasi antara unsur pengakuan kewenangan bagi daerah untuk mengelola secara mandiri keuangannya dipadukan dengan unsur kewenangan pemerintah pusat untuk melakukan transfer fiskal dan melakukan pengawasan terhadap kebijakan fiskal daerah. Penekanan yang berlebihan untuk selalu ingin secara ketat mengontrol kebijakan fiskal daerah, disamping akan membawa ke arah resentraliasi diam-diam di bidang fiskal yang merupakan antitesis terhadap semangat desentrasilasi juga dapat mematikan kreativitas dan menutup ruang motivasi bagi daerah dalam bidang pengelolaan keuangan daerah. Sebagai konsekuensinya akan menghambat laju pertumbuhan pembangunan di daerah.

Sebagai ilustrasi dalam mengamati penerapan hubungan keuangan pusat dan daerah di Indonesia, di bawah ini disajikan secara empiris perbandingan rasio pendapatan dan belanja daerah terhadap anggaran negara di Indonesia dan di negara-negara lain.

### Tabel 1.2

### Rasio Pendapatan dan Belanja Daerah Terhadap Total Belanja Negara

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Kelompok Negara/Negara | Rasio Pendapatan Daerah Terhadap Total Pendapatan Nasional (%) | Rasio Belanja Daerah Terhadap Total Belanja Nasional (%) |
| Negara Berkembang Tahun 1990-an | 9,27 | 13,78 |
| Negara Transisi di Tahun 1990-an | 16,59 | 26,12 |
| Negara Maju di Tahun 1990-an | 19,13 | 32,41 |
| Indonesia Tahun 1989/1990 | 4,69 | 16,62 |
| Indonesia Tahu 1994/1995 | 6,11 | 22,97 |
| Indonesia Tahun 2001 | 3,39 | 27,78 |

Sumber: Bank Dunia.Nota Keuangan (beberapa tahun). Sidik, (2002: 2).

Dari tabel tersebut terlihat bahwa pada awal dimulai pelaksanaan otonomi daerah hasil merajut gerakan reformasi belum ada tanda-tanda mulai terbangunnya kemandirian daerah, yang ada semakin kuatnya ketergantungan daerah pada pusat. Hal ini ditengarai dengan menurunnya rasio pendapatan daerah terhadap total pendapatan negara dari 6,11% tahun 1994/1995 menjadi 3,39% tahun 2001. Sebaliknya rasio belanja daerah terhadap total belanja negara malah naik dari 22,97% tahun 1994/1995 menjadi 27,78% tahun 2001. Hal ini menunjukkan bahwa di awal pelaksanaan otonomi daerah belum ada tanda-tanda adanya aktivitas daerah dalam memanfaatkan ruang kebijakan untuk meningkatkan kapasitas fiskalnya, yang ada hanyalah upaya meningkatkan belanja daerah yang sepenuhnya masih tergantung pada transfer bantuan dan sumbangan keuangan dari pusat. Artinya perimbangan keuangan pusat dan daerah belum sepenuhnya berfungsi untuk mengurangi kesenjangan fiskal daerah. Sedangkan yang dijalankan di negara lain, nampak terlihat bahwa pada tahun 1990-an saja di negara berkembang, rasio pendapatan daerah terhadap pendapatan negara telah mencapai 9,27% dan rasio belanja daerah terhadap total belanja negara mencapai 13,78%. Untuk negara transisi, rasio pendapatan daerah terhadap pendapatan negara mencapai 16,59% dan rasio belanja daerah terhadap total belanja negara mencapai 26,12%. Adapun untuk negara maju rasio pendapatan daerah terhadap pendapatan negara mencapai 19,13% dan rasio belanja daerah terhadap total belanja negara mencapai 32,41%. Data ini menunjukan bahwa di negara-negara lain, desentralisasi fiskal dijalankan dengan memberi ruang kepada daerah untuk secara mandiri dalam mengelola fiskalnya dan pusat tidak begitu dominan dalam membiayai belanja daerahnya. Pergerakan peningkatan pendapatan diikuti dengan bergeraknya peningkatan belanja, berdampak pada terkendalinya kesenjangan fiskal (fiscal gap) dalam mendorong pertumbuhan kemajuan perekonomian daerah. Hal ini terlihat dari kecilnya gap antara kapasitas fiskal daerah dengan kebutuhan fiskalnya.

Untuk mengetahui keadaan sesungguhnya pelaksanaan otonomi

daerah di Indonesia di bawah ini disajikan rasio total APBD terhadap APBN tahun 2015, sesuai tabel berikut.

### Tabel 1.3

### Rasio Total APBD Terhadap APBN Tahun 2015

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Pemerintah** | **Pendapatan** | **Pendapatan Asli** | **Belanja** |
| Pemerintah Pusat (dalam Miliar Rupiah) | 1.793.588,90 | 1.790.332,60 | 2.039.483,60 |
| Pemerintah Daerah (dalam Miliar Rupiah) | 825.212,66 | 174.314,84 | 885.306,44 |
| Rasio Per Kategori | 46,01% | 9,75% | 43,41% |
| Rasio PAD terhadap Pendapatan Nasional | 9,72% | | |

Sumber: Nota Keuangan dan APBN tahun 2015 dan Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan RI (http://www.djpk.depkeu.go.id)

Dari tabel di atas menunjukkan adanya perubahan peran daerah dalam mengelola PAD walaupun berkembang lambat dari ukuran usia otonomi daerah yang saat ini memasuki usia 15 tahun, dengan rasio PAD terhadap Pendapatan Dalam Negeri negara sebesar 3,39% tahun 2001 naik menjadi 9,72% tahun 2015 sedangkan untuk rasio Belanja Daerah naik signifikan dari 27,78% tahun 2001 menjadi 43,41% tahun 2015. Hal ini berarti pembaharuan dan penggantian Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah tidak membuka ruang yang luas bagi daerah dalam memperkuat kapasitas fiskalnya. Sebaliknya daerah semakin tergantung pada pusat atau pusat semakin dominan dalam membiayai belanja daerah. Kondisi ini akan semakin diperlemah dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengamanatkan untuk menarik sebagian urusan daerah dialihkan ke provinsi atau pusat yang tentunya termasuk penarikan sumber PAD nya. Sedangkan daerah tidak dapat melepaskan diri dari beban tugas dan tanggung jawab atas urusan pemerintahan yang ditarik tersebut. Ditambah lagi dengan hadirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang mengamanatkan kepada Pemerintah Daerah untuk mentransfer 10% dari DAU, DBH, dan PAD ke desa. Dapat dipastikan apabila tidak ada kebijakan khusus dari pemerintah pusat dalam mengembangkan kekuatan fiskal daerah dan daerah tidak juga melakukan terobosan-terobosan untuk meningkatkan kapasitas fiskalnya, kondisi itu akan melemahkan kapasitas fiskal daerah atau memperkuat kesenjangan fiskal daerah dalam membiayai kewenangan otonominya, di sisi lain daerah otonom harus mampu memandirikan daerah dan memperkuat daya saing daerahnya.

Pada posisi kapasitas fiskal daerah yang rendah atau kuatnya kesenjangan fiskal daerah akan berdampak pada kesulitan daerah dalam membentuk belanja modal untuk keperluan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan rakyat, karena keterbatasan fiskal yang dimiliki.

Rendah dan lambatnya pertumbuhan kapasitas fiskal daerah dialami oleh hampir semua daerah otonom (kabupaten/kota) sebagaimana dikemukakan Menteri Dalam Negeri RI (Tjahjo Kumolo) dalam pengarahannya pada sela-sela acara Kongres Nasional PDI Perjuangan ke-IV di Bali tanggal 9 April 2015 sampai dengan 12 April 2015 bahwa dari 508 kabupaten/kota yang ada di Indonesia, hanya satu kabupaten yang telah berhasil mengelola keuangan daerahnya dengan membiayai belanja publik diatas belanja pegawainya (65:35). Permasalahan pelaksanaan desentralisasi fiskal semakin lengkap dengan adanya silang pendapat tentang risiko fiskal daerah dari para ekonom berbagai universitas terkemuka di Indonesia dalam Regional Ekonomis Forum yang digagas Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan RI (2012). Satu pihak berpendapat, bahwa tidak ada risiko fiskal di daerah. Alasannya, jika dianggap risiko fiskal itu merupakan bentuk tekanan terhadap defisit anggaran, pemerintah daerah cukup fleksibel dalam mengamankan anggarannya dari tekanan defisit. Sementara di pihak lain, berargumen, bahwa risiko fiskal itu melekat dalam setiap sen aliran uang negara yang dikelola oleh pemerintah dalam upaya pencapaian tujuannya.

Mensikapi berbagai fenomena yang muncul dan untuk menjaga kelangsungan pelaksanaan otonomi daerah kedepan, Susilo Bambang Yudhoyono, Presiden RI ke-6 pada Brodjonegoro (2013: 3) menegaskan bahwa, desentralisasi dan otonomi daerah merupakan pilihan bersama sebagai sebuah bentuk koreksi sistem di masa lalu. Walaupun dalam penetapannya kerap terdapat tantangan, namun jika sistemnya terbangun baik, maka hasilnya pun akan jauh lebih baik. Karena itu, mari kita matangkan dan jangan berjalan mundur atau berupaya menghapus sistem yang diambil sejak era reformasi ini.

Menjawab penegasan Presiden tersebut, seharusnya semua pemangku kepentingan di daerah meningkatkan kinerja pembangunannya berapa pun kapasitas fiskal yang dimiliki, dengan memanfaatkan potensi yang melekat dan ditumbuhkan dari kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah. Seperti yang di kemukakan *Baswir* dalam Tangkilisan (2005), bahwa hakekat diberlakukan otonomi daerah paling tidak diarahkan untuk empat hal, yaitu :

1. Efisien dan efektifitas pemberian pelayanan kepada masyarakat.
2. Peningkatan pertumbuhan ekonomi dan pembangunan daerah.
3. Peningkatan partisipasi masyarakat dalam kehidupan politik dan pelaksanaan pembangunan.
4. Peningkatan efektifitas pelaksanaan koordinasi serta pengawasan pembangunan.

Selain itu, dalam kondisi fiskal daerah yang tersedia dan dapat digunakan untuk mencapai tujuan otonom daerah secara keseluruhan adalah terbatas, seharusnya ada kebijakan yang dapat memberikan ruang bagi pemerintah daerah otonom untuk dapat terus membangun ekonomi daerahnya. Membangun ekonomi daerah adalah sasaran sentral pembangunan dalam pelaksanaan otonomi daerah, untuk tumbuh dan berkembangnya pembangunan di sektor-sektor yang lainnya. Mengingat, bila ekonomi daerah terbangun, diharapkan akan terjadi *trickle down effect* yaitu bila kehidupan rakyat meningkat akan berdampak pada peningkatan kapasitas fiskal daerah dan kemandirian rakyat dalam arti rakyat dapat memandirikan dirinya sendiri menuju pada terwujudnya kemandirian daerah.

Pembangunan ekonomi daerah adalah suatu proses dimana pemerintah daerah dan seluruh komponen masyarakat mengelola sumber daya yang ada dan membentuk suatu pola kemitraan untuk menciptakan suatu lapangan pekerjaan baru dan merangsang perkembangan kegiatan ekonomi dalam daerah tersebut (Blakely, 1998) pada Mudrajad Kuncoro (2014:166)

Menurut pandangan ekonomi baru tentang pembangunan yang dipelopori Amertya Sen dan Richard Layard pada Todaro dan Smith (2011) bahwa pembangunan dijalankan untuk mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan atau kebaikan bagi masyarakat. oleh karenanya pertumbuhan ekonomi yang dihasilkan dari proses pembangunan tidak boleh dipandang sebagai tujuan, mengingat pendaptan dan kekayaan bukanlah tujuan akhir melainkan sarana untuk mencapai tujuan lain yang lebih utama yaitu mengubah kehidupan yang lebih baik. Oleh sebab itu pembangunan haruslah lebih meningkatkan upaya peningkatan kualitas kehidupan yang kita jalani dan kebebasan yang kita lewati. Pembangunan harus dipandang sebagai proses multidimensi yang melibatkan berbagai perubahan mendasar dalam struktur sosial, sikap masyarakat dan lembaga nasional serta percepatan pertumbuhan, pengurangan ketimpangan dan penanggulangan kemiskinan. Pembangunan harus memberikan perubahan sistem sosial secara total sesuai dengan berbagai kebutuhan dasar serta upaya menumbuhkan aspirasi individu dan kelompok-kelompok sosial, pembangunan harus mampu mengubah kondisi kehidupan dari yang dipandang tidak memuaskan menjadi lebih baik secara lahir dan batin.

Pandangan ekonomi baru ini mengindentifikasikan bahwa kebahagiaan merupakan bagian dari kesejahteraan manusia dan kebahagiaan yang lebih besar dapat memperbesar kapabilitas manusia untuk berfungsi. Richard Layard pada Todaro dan Smith (2011: 24) mengemukakan, bahwa:

Melalui berbagai survey teridentifikasi tujuh faktor yang mempengaruhi rata-rata kebahagiaan: hubungan keluarga, keadaan keuangan, pekerjaan, komunitas dan persahabatan, kesehatan, kebeasan pribadi dan nilai-nilai pribadi. Secara khusus selama tidak miskin identifikasi ini menunjukan bahwa orang-orang merasa lebih bahagia jika tidak menganggur, tidak bercerai atau hidup berpisah dan memiliki saling percaya dikalangan masyarakat kemudian menikmati kualitas pemerintahan yang menjunjung tinggi kebebasan berdemokrasi dan memiliki keyakinan beragama.

Mardiasmo (2003:23-24) memberikan perhatian pada pandangan World Bank dan United Nation Development Program (UNDP), bahwa orientasi pembangunan sektor publik adalah untuk menciptakan Good Governance. World Bank memberikan definisi Governance sebagai *“the way state power is used in managing economic and social resources for development of society*”. Sedangkan UNDP mendefinisikan Governance sebagai “*the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation’s of affair at all levels*”. Dalam hal ini, World Bank lebih menekankan pada cara pemerintah mengelola sumber daya sosial dan ekonomi untuk kepentingan pembangunan masyarakat, sedangkan UNDP lebih menekankan pada aspek politik, ekonomi, dan administratif dalam pengelolaan negara. Political Governance mengacu kepada proses pembuatan kebijakan (*policy strategy formulation*). Economic governance mengacu pada proses pembuatan keputusan di bidang ekonomi yang berimplikasi pada masalah pemerataan, penurunan kemiskinan, dan peningkatan kualitas hidup. Administrative governance mengacu pada sistem implementasi kebijakan. World Bank mendefinisikan good governance sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktifitas usaha.

Sesungguhnya, itulah prinsip-prinsip dasar pembangunan yang harus dipedomani dalam melaksanakan pembangunan di era otonomi daerah, dengan pijakan bahwa otonomi daerah hanyalah sekedar alat, bukan tujuan bagi pembangunan daerah maupun upaya menuju demokrasi di tingkat lokal. Memang, otonomi daerah adalah hak daerah untuk mengatur, mengisi, dan menentukan arah pembangunan daerah. Namun bukan segala-galanya dalam kondisi beraneka ragam potensi dan keinginan masyarakat daerah, yang paling penting masyarakat daerahlah yang merupakan objek sekaligus subjek otonomi dan pembangunan daerah. Otonomi daerah telah membawa pembaharuan paradigma pembangunan dari pembangunan didaerah dibawa ke arah membangun daerah. Pengertian membangun daerah bahwa daerahlah yang mengabil prakarsa/inisiatif pembangunan, bersifat bottom-up, desentralistik, menghargai keberagaman (daerah, suku, agama), fasilitatif, mendorong kemandirian daerah, keterkaitan antar daerah dan perlunya perimbangan keuangan, Mudrajat Kuncoro (2014: 38). Dengan begitu setiap daerah otonom seharusnya dapat semakin nyata memanfaatkan peluang kewenangan yang diperoleh dan tantangan untuk mengembangkan kapasitas otonomi yang dimiliki dalam format perencanaan daerah secara terpadu dan terintegrasi antara kebijaksanaan perencanaan program dan kebijaksanaan pembiayaan penyelenggaraan pemerintah daerah, dengan mengacu pada visi daerah serta derivasinya pada visi kepemimpinan daerah. Termasuk bagaimana upaya pemerintah daerah untuk menumbuhkan aktifitas ekonomi daerah, membuka jaringan distribusi barang dan jasa melalui penciptaan infrastruktur perdagangan sehingga ekonomi daerah menigkat dan pada gilirannya pajak dan retribusi daerah menjadi lebih meningkat pula, sebagaimana dikemukakan Suhab (1997:7) dengan mengutip World Bank (1994) pada Aries Jaenuri (2012:143), secara spesifik merekomendasikan dua hal pokok: (1) pengalokasian anggaran belanja pemerintah daerah pada kegiatan pembangunan yang mempunyai “*Cost Recovery*” tertinggi, dan (2) pengalokasian anggaran belanja daerah pada kegiatan pembangunan yang mampu merangsang penerimaan daerah.

Pembangunan perlu dan harus dilaksanakan untuk mencapai tujuan pemerintahan dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat. Keberhasilan pembangunan dipengaruhi oleh jumlah penduduk, luas wilayah dan indikator desentralisasi fiskal yang merupakan rasio antara PAD dengan total pendapatan daerah, sebagai indikator kunci. Ukuran keberhasilan pembangunan menurut standar internasional diukur berdasarkan capaian indikator makro ekonomi, diantaranya Indeks Pembangunan Manusia (IPM), Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), Laju Pertumbuhan Ekonomi (LPE), Tingkat Pengangguran Terbuka, serta jumlah penduduk miskin.

Gambaran perkembangan indikator kunci pembangunan daerah berdasarkan indikator makro ekonomi, sebagaimana diilustrasikan pada tabel di bawah ini.

### Tabel 1.4

### Indikator-Indikator Kunci Daerah Indonesia 1980-2013

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| No | Provinsi | Luas sebagai % thd Indonesia | Penduduk sebagai % terhadap Indonesia | | | | Rata-rata % PAD thd total pendapatan 84/85-90/91 | Rata-rata % PAD thd Total Pendapatan 2013 |
| 1980 | 1990 | 2000 | 2010 |
| 1 | Aceh | 3,03 | 1,77 | 1,90 | 1,91 | 1,89 | 11.3 | 8,92 |
| 2 | Sumut | 3,82 | 5,67 | 5,72 | 5,65 | 5,46 | 11.2 | 56,70 |
| 3 | Sumbar | 2,2 | 2,31 | 2,23 | 2,06 | 2,04 | 24.7 | 41,44 |
| 4 | Riau | 4,55 | 1,47 | 1,84 | 2,40 | 2,33 | 17.1 | 36,39 |
| 5 | Jambi | 2,62 | 0,98 | 1,13 | 1,17 | 1,30 | 14.9 | 32,88 |
| 6 | Sumsel | 4,79 | 3,14 | 3,52 | 3,35 | 3,14 | 21.9 | 39,64 |
| 7 | Bengkulu | 1,04 | 0,52 | 0,66 | 0,76 | 0,72 | 12.9 | 29,97 |
| 8 | Lampung | 1,81 | 3,14 | 3,35 | 3,27 | 3,20 | 13.3 | 49,50 |
| 9 | Kep. abel | 0,86 | - | - | 0,44 | 0,51 |  | 30,22 |
| 10 | Kep. Riau | 0,43 | - | - | 0,00 | 0,71 |  | 27,83 |
| 11 | Jakarta | 0,03 | 4,41 | 4,60 | 4,07 | 4,04 | 58.1 | 64,22 |
| 12 | Jabar | 1,85 | 18,61 | 19,73 | 17,32 | 18,12 | 15.6 | 59,34 |
| 13 | Jateng | 1,72 | 17,20 | 15,90 | 15,14 | 13,63 | 13.3 | 55,53 |
| 14 | DIY | 0,16 | 1,87 | 1,62 | 1,51 | 1,45 | 12.3 | 44,34 |
| 15 | Jatim | 2,5 | 19,79 | 18,12 | 16,86 | 15,77 | 19.3 | 63,50 |
| 16 | Banten | 0,51 | 0,00 | 0,00 | 3,93 | 4,47 |  | 62,56 |
| 17 | Bali | 0,3 | 1,67 | 1,55 | 1,53 | 1,64 | 19.8 | 54,08 |
| 18 | NTB | 0,97 | 1,85 | 1,88 | 1,94 | 1,89 | 13.7 | 32,19 |
| 19 | NTT | 2,55 | 1,86 | 1,82 | 1,92 | 1,97 | 15.2 | 18,55 |
| 20 | Kalbar | 7,71 | 1,69 | 1,80 | 1,96 | 1,85 | 8.4 | 41,47 |
| 21 | Kalteng | 8,04 | 0,65 | 0,78 | 0,90 | 0,93 | 9.5 | 34,95 |
| 22 | Kalsel | 2,03 | 1,40 | 1,45 | 1,45 | 1,53 | 9.8 | 62,97 |
| 23 | Kaltim | 10,7 | 0,83 | 1,05 | 1,19 | 1,50 | 14.9 | 44,52 |
| 24 | Sulut | 0,72 | 1,43 | 1,38 | 0,98 | 0,96 | 10.9 | 33,93 |
| 25 | Sul.Tengah | 3,24 | 0,87 | 0,95 | 1,08 | 1,11 | 5.9 | 28,60 |
| 26 | Sulsel | 2,44 | 4,11 | 3,89 | 3,91 | 3,38 | 24.8 | 51,52 |
| 27 | Sulteng | 1,99 | 0,64 | 0,75 | 0,88 | 0,94 | 8.4 | 21,97 |
| 28 | Gorontalo | 0,59 | - | - | 0,40 | 0,44 | - | 18,37 |
| 29 | Sulbar | 0,88 | - | - | - | 0,49 | - | 15,03 |
| 30 | Maluku | 2,46 | 0,96 | 1,04 | 0,58 | 0,65 | 9.4 | 19,04 |
| 31 | Maluku Ut | 1,67 | - | - | 0,38 | 0,44 | - | 10,00 |
| 32 | Papua Barat | 5,08 | - | - | - | 0,32 | - | 3,34 |
| 33 | Papua | 16,7 | 0,80 | 0,92 | 1,08 | 1,19 | 5.0 | 4,98 |
|  | Indonesia | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 14.6 | 21,50 |

Sumber: diolah dari Kemenkeu (1992/1993; 2003); BPS (1990; 2013)

Berdasarkan data pada tabel di atas, dapat diketahui bahwa Provinsi DKI Jakarta dengan luas wilayah 0,03% penduduk 4,04% terhadap posisi nasional adalah satu-satunya provinsi yang telah mampu membiayai pembangunan daerahnya dengan tidak menggantungkan pada sumber dana perimbangan dari pusat, dengan PAD sebelum adanya gerakan reformasi (1997) sebesar 58,1% dan sebesar 64,22% di tahun 2013. Beberapa fakta kunci yang menopang PAD DKI Jakarta (Ahmad, 1990) pada Mudrajad Kuncoro (2014: 10) yaitu: Pertama, sektor perdagangan, manufaktur dan jasa telah berkembang secara substansial. Kedua, pajak-pajak daerah, retribusi, dan penerimaan lainnya untuk Daerah Tingkat II ternyata dimasukan dalam PAD Daerah Tingkat I. Ketiga, sumber-sumber PAD berlokasi di sektor modern yang umumnya terdaftar, sehingga memudahkan pengumpulan pajak. Keempat, administrasi pajak daerah relatif menguntungkan.

Jawa Barat sebagai provinsi dengan jumlah penduduk terbesar sekitar 18,12% dan luas wilayah 1,85% dari wilayah nasional, membawa konsekuensi beban berat tanggung jawab pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota dalam melaksanakan pembangunan dibandingkan daerah lainnya. Namun PAD yang berhasil dihimpun hanya menempati rangking ke-5 secara nasional dengan nilai 59,34%.

Padahal bila diamati dengan seksama dari sisi kewilayahan dan potensinya, sebagian besar wilayah Jawa Barat berbatasan langsung dengan Ibu Kota Negara DKI Jakarta. kedudukan Provinsi Jawa Barat sangat strategis sebagai penyangga Ibu Kota, sehingga apa yang terjadi di DKI Jakarta rembesannya langsung akan menetes ke Jawa Barat atau sebaliknya DKI Jakarta juga akan dipengaruhi atau tergantung dari Jawa Barat. Investasi tumbuh pesat di Jawa Barat walaupun terpusat di Bandung, Bogor dan pantura (Jawa Barat bagian timur dan selatan belum tersentuh dengan baik). Pengguna jasa transportasi udara melalui Bandara Soekarno-Hatta, jasa keuangan dan jasa lainnya, 70% adalah para pengusaha yang berinvestasi di Jawa Barat. Selain itu yang tidak kalah pentingnya bahwa 5 perguruan tinggi terbesar di Indonesia, 4 perguruan tinggi berada di Jawa Barat, yaitu Universitas Padjadjaran, Institut Teknonologi Bandung, Institut Pertanian Bogor, dan Universitas Indonesia. Dari sisi koordinasi Pemerintahan dan pembangunan, Provinsi Jawa Barat dibagi dalam empat badan koordinasi Pemerintahan dan Pembangunan (BKPP), yaitu BKPP I Berkedudukan di Bogor meliputi kota Bogor, Depok, Kota Sukabumi, Kabupaten Bogor, Kabupaten Sukabumi dan Cianjur. BKPP II berkedudukan di Purwakarta, meliputi Kabupaten Purwakarta, Karawang, Subang, Kabupaten Bekasi dan Kota Bekasi. BKPP III berkedudukan di Cirebon, meliputi kota Cirebon, Kabupaten Cirebon, Kuningan, Indramayu dan Majalengka. BKPP IV berkedudukan di Garut, meliputi Kabupaten Garut, Kabupaten Tasik, Ciamis, Sumedang, Kabupaten Bandung, Bandung barat, Pangandaran, Kota Banjar, Kota Tasik, Kota Bandung dan Cimahi.

Semuanya telah lengkap dan ada di Jawa Barat, seharusnya menjadi peluang bagi pemerintah provinsi dan kabupaten/kota di Jawa Barat mengimbangi kemajuan DKI Jakarta dalam meningkatkan penerimaan PAD dan pembangunan daerah dengan melakukan upaya maksimal dalam kebijakan fiskalnya.

Hasil kerja keras pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota dalam meningkatkan pendapatan daerah, digambarkan pada tabel di bawah ini.

### Tabel 1.5

### Pendapatan Daerah Kabupaten/Kota Se- Jawa Barat Tahun 2014

### (dalam jutaan rupiah)

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Wilayah** | **Pendapatan** | | **PAD** | | **Dana Perimbangan** | | **Lain2 Pendapatan Daerah yg Sah** | |
| **Rp** | **%** | **Rp** | **%** | **Rp** | **%** | **Rp** | **%** |
| **Prov. Jawa Barat** | 19.907.973 | 100 | 13.037.556 | 65,5 | 2.820.258 | 14,2 | 4.050.158 | 20,3 |
| **Kab. Bandung** | 3.276.407 | 100 | 512.623 | 15,6 | 2.225.271 | 67,9 | 538.513 | 16,4 |
| **Kab. Bekasi** | 3.094.189 | 100 | 1.124.165 | 36,3 | 1.531.449 | 49,5 | 438.575 | 14,2 |
| **Kab. Bogor** | 4.295.690 | 100 | 1.363.996 | 31,8 | 2.449.547 | 57,0 | 482.146 | 11,2 |
| **Kab. Ciamis** | 1.449.007 | 100 | 138.810 | 9,6 | 1.260.097 | 87,0 | 50.100 | 3,5 |
| **Kab. Cianjur** | 2.467.979 | 100 | 279.097 | 11,3 | 1.582.596 | 64,1 | 606.286 | 24,6 |
| **Kab. Cirebon** | 2.571.729 | 100 | 368.112 | 14,3 | 1.586.840 | 61,7 | 616.778 | 24,0 |
| **Kab. Garut** | 2.791.556 | 100 | 255.102 | 9,1 | 2.043.006 | 73,2 | 493.448 | 17,7 |
| **Kab. Indramayu** | 2.281.933 | 100 | 241.322 | 10,6 | 1.579.255 | 69,2 | 461.356 | 20,2 |
| **Kab. Karawang** | 2.911.543 | 100 | 796.772 | 27,4 | 1.601.399 | 55,0 | 513.372 | 17,6 |
| **Kab. Kuningan** | 1.438.416 | 100 | 142.810 | 9,9 | 1.244.890 | 86,5 | 50.716 | 3,5 |
| **Kab. Majalengka** | 2.006.269 | 100 | 154.484 | 7,7 | 1.269.964 | 63,3 | 581.821 | 29,0 |
| **Kab. Purwakarta** | 1.656.546 | 100 | 407.988 | 24,6 | 946.955 | 57,2 | 301.603 | 18,2 |
| **Kab. Subang** | 1.636.167 | 100 | 150.998 | 9,2 | 1.395.710 | 85,3 | 89.460 | 5,5 |
| **Kab. Sukabumi** | 2.197.665 | 100 | 355.346 | 16,2 | 1.743.130 | 79,3 | 99.188 | 4,5 |
| **Kab. Sumedang** | 1.792.505 | 100 | 212.895 | 11,9 | 1.272.072 | 71,0 | 307.539 | 17,2 |
| **Kab. Tasikmalaya** | 1.638.513 | 100 | 87.500 | 5,3 | 1.509.940 | 92,2 | 41.072 | 2,5 |
| **Kota Bandung** | 4.827.743 | 100 | 1.762.952 | 36,5 | 2.011.271 | 41,7 | 1.053.520 | 21,8 |
| **Kota Bekasi** | 3.417.054 | 100 | 1.042.728 | 30,5 | 1.349.294 | 39,5 | 1.025.033 | 30,0 |
| **Kota Bogor** | 1.557.903 | 100 | 413.249 | 26,5 | 859.072 | 55,1 | 285.581 | 18,3 |
| **Kota Cirebon** | 1.023.288 | 100 | 224.468 | 21,9 | 677.235 | 66,2 | 121.585 | 11,9 |
| **Kota Depok** | 1.857.349 | 100 | 588.606 | 31,7 | 968.617 | 52,2 | 300.125 | 16,2 |
| **Kota Sukabumi** | 908.981 | 100 | 201.242 | 22,1 | 589.677 | 64,9 | 118.062 | 13,0 |
| **Kota Tasikmalaya** | 1.041.048 | 100 | 173.255 | 16,6 | 821.094 | 78,9 | 46.699 | 4,5 |
| **Kota Cimahi** | 1.036.914 | 100 | 182.394 | 17,6 | 628.654 | 60,6 | 225.866 | 21,8 |
| **Kota Banjar** | 500.987 | 100 | 63.865 | 12,7 | 428.293 | 85,5 | 8.829 | 1,8 |
| **Kab. Bandung Barat** | 1.504.375 | 100 | 251.472 | 16,7 | 1.106.483 | 73,6 | 146.419 | 9,7 |
| **Kab. Pangandaran** | 488.648 | 100 | 22.499 | 4,6 | 399.283 | 81,7 | 66.865 | 13,7 |

sumber : http://www.djpk.depkeu.go.id/?page\_id=316

Dari data di atas dapat dikemukakan bahwa dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal, kedudukan Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota adalah sama sebagai penghimpun PAD. Adapun yang membedakannya, terletak pada ruang lingkup kewenangan dan objek wilayah penerimaan pendapatan, sehingga PAD yang merupakan sumber utama kekuatan fiskal daerah yang berhasil dihimpun atau dimobilisasi pemerintah provinsi terpisah atau bukan merupakan akumulasi dari PAD yang dihasilkan Pemerintah Kabupaten/Kota. Namun yang akan menjadi obyek penggunaan PAD baik yang berhasil dihimpun oleh pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten/kota sama yaitu rakyat Jawa Barat. Inilah salah satu akar permasalahan yang akan menghambat keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah bila penggunaan PAD tersebut tidak terintegrasi atau tidak terjadi singkronisasi oleh keduanya.

Pemerintah provinsi Jawa Barat di tahun 2014 berhasil meningkatkan PAD nya mencapai 65,5% terhadap total pendapatan. Angka yang pantastis sebagai sebuah prestasi yang sangat sulit dicapai oleh pemerintah Kabupaten/Kota selaku pemerintah daerah otonom, dalam mewujudkan kemandirian daerah. Hal ini dapat dibuktikan dari keberhasilan pemerintah provinsi memobilisasi PAD tidak diikuti dengan keberhasilan pemerintah Kabupaten/Kota dalam melakukan kegiatan yang sama. Seluruh pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Barat posisi PAD nya berada di bawah 40% dari total pendapatan, dengan PAD terendah pada Kabupaten Pangandaran sebesar 4,6% dan tertinggi pada kota madya Bandung sebesar 36,5%. Untuk daerah yang PAD nya rendah (dibawah 10%) ada 7 kabupaten, masing-masing Kabupaten Pangandaran 4,6%, Kabupaten Tasikmalaya sebesar 5,3%, Kabupaten Majalengka 7,7%, Kabupaten Garut 9,1%, Kabupaten Subang 9,2%, Kabupaten Ciamis 9,6% dan kabupaten Kuningan 9,9%. Karena objek otonomi pemerintah Provinsi adalah daerah Kabupaten/Kota, seharusnya keberhasilan provinsi diikuti pula dengan keberhasilan Kabupaten/Kota atau keberhasilan Kabupaten/Kota dengan sendirinya keberhasilan provinsi.

Berdasarkan uraian di atas, dugaan sementara bahwa rendahnya fiskal daerah atau kesenjangan fiskal di daerah, penyebabnya adalah regulasi kebijakan desentralisasi fiskal yang tidak memberikan ruang fiskal memadai bagi daerah dalam memobilisasi fiskalnya.

Berbagai upaya yang dilakukan pemerintah daerah kabupaten/kota di Jawa Barat dalam memaksimalkan mobilisasi pendapatan dimaksudkan agar daerah mampu membiayai pembangunan untuk kesejahteraan rakyat yang keberhasilannya diukur dengan indikator makro, salah satunya dengan Indeks Pembangunan Manusia (IPM), sesuai tabel di bawah ini.

### Tabel 1.6

### IPM (Metode Baru) Provinsi Jawa Barat dan Kabupaten/Kota 2014

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **No** | **Daerah** | **IPM** | **Indeks** | | | |
| **Kesehatan**  **(AHH)** | **Pendidikan** | | **Daya Beli** |
| **MYS** | **EYS** |
| 1 | Kota Bandung | 78,98 | 82,76 | 70,04 | 74,04 | 82,62 |
| 2 | Kota Bekasi | 78,84 | 83,36 | 70,31 | 73,77 | 81,61 |
| 3 | Kota Depok | 78,58 | 83,02 | 70,52 | 73,90 | 80,93 |
| 4 | Kota Cimahi | 76,06 | 82,41 | 71,85 | 76,19 | 72,15 |
| 5 | Kota Bogor | 73,10 | 80,89 | 66,70 | 67,96 | 71,72 |
| 6 | Kota Cirebon | 72,93 | 79,65 | 63,56 | 71,86 | 71,94 |
| 7 | Kota Sukabumi | 71,19 | 79,63 | 58,02 | 73,25 | 69,02 |
| 8 | Bekasi | 70,51 | 81,79 | 55,88 | 65,15 | 70,84 |
| 9 | Bandung | 69,06 | 81,50 | 55,57 | 65,23 | 66,91 |
| 10 | Kota Tasikmalaya | 69,04 | 78,41 | 56,74 | 74,20 | 64,11 |
| 11 | Sumedang | 68,76 | 79,82 | 51,04 | 71,64 | 66,38 |
| 12 | Kota Banjar | 68,34 | 77,29 | 51,77 | 69,00 | 68,37 |
| 13 | Ciamis | 67,64 | 77,45 | 49,59 | 75,41 | 63,93 |
| 14 | Bogor | 67,36 | 77,67 | 51,60 | 65,59 | 67,14 |
| 15 | Purwakarta | 67,32 | 76,87 | 47,81 | 62,94 | 71,69 |
| 16 | Karawang | 67,08 | 79,16 | 45,20 | 64,65 | 69,42 |
| 17 | Kuningan | 66,63 | 80,37 | 46,94 | 66,70 | 64,78 |
| 18 | Subang | 65,80 | 78,79 | 42,94 | 63,58 | 67,87 |
| 19 | Cirebon | 65,53 | 78,89 | 42,06 | 64,46 | 66,96 |
| 20 | Pangandaran | 65,29 | 76,68 | 46,99 | 66,07 | 64,19 |
| 21 | Bandung Barat | 64,27 | 79,33 | 50,07 | 61,42 | 60,05 |
| **22** | **Majalengka** | **64,07** | **74,86** | **44,98** | **64,50** | **64,20** |
| 23 | Sukabumi | 64,07 | 76,51 | 42,40 | 67,34 | 62,64 |
| 24 | Indramayu | 63,55 | 77,37 | 36,34 | 64,56 | 65,77 |
| 25 | Tasikmalaya | 62,79 | 73,78 | 45,77 | 68,95 | 58,49 |
| 26 | Garut | 62,23 | 77,67 | 45,57 | 64,54 | 56,37 |
| 27 | Cianjur | 62,08 | 75,51 | 43,50 | 65,68 | 58,05 |
|  | **JAWA BARAT** | **68,80** | **80,35** | **51,40** | **67,12** | **68,40** |

Sumber: Bappeda Kabupaten Majalengka

Dari data pada tabel di atas, dapat diketahui bahwa sesuai karakter perkotaan, yaitu wilayah yang tidak luas, kultur masyarakat yang bisa memandirikan dirinya (tidak selalu harus dilayani) dan tumbuhnya perekonomian modern, sehingga seluruh kota di Jawa Barat (sembilan kota madya), peningkatan PAD diikuti dengan peningkatan IPM. Sebaliknya untuk wilayah kabupaten dengan karakter masyarakat perdesaan yang selalu harus dilayani, perekonomian yang masih kuat dipengaruhi ekonomi tradisional dan wilayahnya luas sebagian besar wilayah perdesaan. Oleh karenanya, tidak semua kabupaten di Jawa Barat dengan meningkatnya PAD diikuti dengan meningkatnya hasil pembangunan (IPM). Dari delapan belas kabupaten di Jawa Barat yang peningkatan PAD nya diikuti dengan peningkatan IPM ada delapan kabupaten diantaranya enam kabupaten yang PAD nya di bawah 10% terhadap total pendapatan yaitu kabupaten Bandung, Sumedang, Ciamis, Kuningan, Majalengka, Subang, Tasikmalaya dan Pangandaran. Sisanya sepuluh kabupaten, peningkatan IPM nya lebih rendah dari percepatan peningkatan PAD. Malah hal itu terjadi pada kabupaten yang dari sisi perekonomiannya tumbuh kearah perekonomian modern yang ditopang dengan tumbuhnya kawasan bisnis dan industri, seperti kabupaten Bekasi, Bogor, Purwakarta, Karawang, Bandung Barat dan Cianjur.

Dengan bervariasinya hasil yang dicapai oleh pemerintah daerah otonom (kabupaten/kota) di Jawa Barat dalam memobilisasi PAD dan membelanjakannya untuk kegiatan pembangunan, merupakan fakta empiris bahwa tumbuhnya perekonomian daerah tidak serta merta dapat meningkatkan PAD bagi daerah tersebut dan PAD yang tinggi juga tidak serta merta mampu menigkatkan kinerja pembangunan daerah baik dalam meningkatkan indeks pembangunan manusia (IPM) mampu dalam mendorong pertumbuhan ekonomi daerah. Sebaliknya PAD yang relatif masih tergolong rendah, malah mampu meningkatkan kinerja pembangunan baik dalam meningkatkan pembangunan manusia maupun dalam menumbuhkan perekonomian daerah.

Kesimpulan sementara peneliti bahwa semua itu bisa terjadi kata kuncinya terletak pada bagaimana mengefektifkan desentralisasi fiskal, baik dalam menghimpun pendapatan daerah maupun dalam membelanjakannya untuk kepentingan pembangunan daerah.

Kabupaten Majalengka yang terletak di bagian timur Jawa barat berada dalam wilayah administrasi Badan Koordinasi Pemerintahan dan Pembangunan (BKPP) III Cirebon meliputi (Kota Cirebon, Kabupaten Cirebon, Indramayu, Kuningan dan Majalengka), memiliki sumberdaya alam dengan panorama alam berupa flora dan fauna yang indah (taman nasional gunung Ciremai, terasering pertanian bukit Penyaweuyan dan bukit Sawiyah, bukit Paralayang, Situ, Curug, Telaga Biru, Green Canyon), lahan pertanian yang subur dan sebagai daerah penghasil minyak dan gas bumi (migas yang pertama kali ditemukan Belanda di Majalengka). Disamping itu wilayahnya unik, terbagi dua oleh karakteristik alam dengan luasan yang sama yaitu, sebelah utara wilayah dataran rendah dengan iklim panas seperti Indramayu/Cirebon, cocok untuk pengembangan pertanian tanaman pangan, hortikultura, perkebunan (tebu, karet dan tembakau), peternakan, perdagangan jasa dan industri. Sedangkan wilayah selatan berbukit-bukit dikelilingi gunung Ciremai disebelah timur yang berbatasan dengan Kabupaten Kuningan, gunung cakra buana disebelah barat yang berbatasan dengan Kabupaten Sumedang dan gunung Bitung disebelah selatan yang berbatasan dengan Kabupaten Ciamis, cocok untuk pengembangan pertanian tanaman pangan, holtikultura, sayur-sayuran, perkebunan (tembakau, kopi dan cengkeh), peternakan dan pariwisata alam.

Potensi sumberdaya alam Majalengka yang luar biasa itu sampai memasuki era reformasi akhir tahun 2008 belum dapat membawa perubahan dalam meningkatkan kehidupan rakyat. Seperti yang dilansir dalam naskah pidato hari jadi Majalengka ke 525 tanggal 7 Juni 2015, dikemukakan bahwa pada saat pertama kali peralihan kepemimpinan daerah kepada pemerintahan daerah sekarang setelah era reformasi berjalan sepuluh tahun, posisi capaian hasil pembangunan Kabupaten Majalengka di akhir tahun 2008 di ukur dengan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) berada paling belakang di wilayah BKPP III Cirebon atau pada posisi paling belakang sebelum kota Banjaran dalam ukuran Provinsi Jawa Barat, dengan posisi keuangan daerah (APBD) tahun 2008 sebesar Rp.876 milyar dan PAD Rp.47,7 milyar.

Dengan berpijak pada filosofi berpikir bahwa ketersediaan sumberdaya alam tanpa adanya fiskal yang memadai untuk mengelolanya tidak akan memberi manfaat dan tersedianya fiskal tanpa adanya arah, konsep dan perencanaan pembangunan yang jelas juga tidak akan memberi manfaat yang maksimal. Oleh karena itu, pemerintah daerah Kabupaten Majalengka dalam upaya mengejar ketertinggalan dalam membangun daerah untuk menigkatkan kesejahteraan rakyatnya, melakukan terobosan dengan mengefektifkan pelaksanaan desentralisasi fiskal melalui upaya peningkatan kapasitas fiskal dengan terus berupaya untuk meningkatkan sumber pendanaan pembangunan, baik dari pusat, provinsi maupun daerah itu sendiri, disertai pengelolaan keuangan daerah yang efisien, efektif, ekonomis dan produktif serta transparan dan akuntabel. Dari sisi lain, agar pemanfaatan fiskal untuk pengeluaran belanja pembangunan daerah jelas arah, tujuan dan capaiannya, ditetapkan pula visi pembangunan daerah sebagaimana ditetapkan pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) lima tahunan, untuk tahun (2009-2013) dengan visi Majalengka Remaja (Religius, Maju dan Sejahtera) dan untuk tahun (2014-2018) dengan visi Majalengka Makmur (Maju, Aman, Kondusif, Mandiri, Unggul dan Religius). Kedua visi pembangunan daerah tersebut arahnya sama dengan mengembangkan ekonomi kerakyatan berbasis agribisnis.

Upaya pemerintah daerah Kabupaten Majalengka membuahkan hasil yang berdasarkan realisasi APBD 2015 (sumber Dinas Pengelola Keuangan dan Aset Daerah), pendapatan daerah meningkat menjadi 2.493 T dan PAD meningkat menjadi 283,74 M atau 11,38 persen dari total pendapatan daerah. Dalam mengelola keuangan daerah telah pula berhasil mengendalikan belanja pegawai menjadi 44,92 persen dan meningkatkan belanja publik menjadi 55,08 persen dengan mengkonsentrasikan pada belanja modal mencapai 26,95 persen dari total pendapatan daerah. Sedangkan dari ukuran tertib administrasi dan kepatuhan dalam pengelolaan keuangan daerah, dinilai telah memenuhi standar akuntansi pengelolaan keuangan daerah. Adapun dari capaian pembangunan dalam kurun waktu (2008-2015), Kabupaten Majalengka telah berhasil menaikkan hasil pembangunannya dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat, sesuai data indikator makro sebagaimana digambarkan pada tabel di bawah ini.

### Tabel 1.7

### Indikator Makro Kabupaten Majalengka

### Tahun 2008 dan 2015

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **NO** | **INDIKATOR** | **SATUAN** | **2008** | **2015** |
| 1 | IPM | poin | 69,4 \* | 73,24\* / 64,75 \*\* |
| 2 | AHH | poin | 65,82 | 69,06 |
| 3 | RLS | persen | 6,7 \* | 6,80 \*\* |
| 4 | PPP | ribu rupiah | 6.823,32 | 8.477 |
| 5 | TPT | persen | 7,98 | 4,01 |
| 6 | Penduduk | jiwa | 1.160.070 | 1.182.109 |
| 7 | LPP | persen | 0,8 | 0,493 |
| 8 | Penduduk Miskin | jiwa | 225.070 | 151.704 |
| 9 | Tingkat Kemiskinan | persen | 18,79 | 12,73 |
| 10 | PDRB adhb | milyar | 8.297,703 | 21.309,30 |
| 11 | PDRB adhk | milyar | 4.042  (thn dasar 2000) | 16.534,94  (thn dasar 2010) |
| 12 | LPE (%) | persen | 4,57 | 5,02 |

\* : Menurut Formula Lama

\*\* : Menurut Formula Baru

*Sumber: Bappeda Kabupaten Majalengka*

Berdasarkan data di atas dan seperti yang telah diuraikan di muka, peringkat hasil pembangunan Kabupaten Majalengka meningkat dari peringkat runner up terakhir ke peringkat 22 (menurut nilai IPM) dari 27 kabupaten/kota yang ada di Jawa Barat.

Berkenaan dengan keberhasilan dalam menigkatkan pendapatan daerah disertai dengan pengelolaan keuangan yang baik dan diimbangi pula dengan peningkatan pembangunan, akhirnya kabupaten Majalengka dalam tiga tahun secara berturut-turut (2013, 2014 dan 2015) memperoleh opini dengan predikat wajar tanpa pengecualian (WTP) dari hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Republik Indonesia. Hal tersebut merupakan energi yang terbarukan dalam mental dan semangat birokrasi serta rakyat majalengka untuk dapat mensejajarkan diri dengan daerah daerah telah maju lebih dahulu.

Perolehan opini wajar tanpa pengecualian merupakan prestasi yang didambakan oleh seluruh entitas penyelengara negara baik entitas kementrian maupu entitas pemerintah daerah karena WTP akan menggambarkan bahwa prestasi kinerja pengelola keuangan daerah sudah taat pada azas dan ketentuan ketentuan lain yang diatur oleh undang undang, oleh karena itu perolehan opini WTP tersebut harus dapat dijadikan model dasar selanjutnya didalam mewujudkan kesejahteraan bagi rakyat khususnya kesejahteraan rakyat majalengka dalam konteks Majalengka Makmur.

Melengkapi keberhasilan mendapatkan WTP dari BPK RI, pada tanggal 15 Desember 2015 Kabupaten Majalengka telah pula mendapat anugrah dari Kementrian Keuangan Republik Indonesia sebagai daerah berprestasi penerima dana insentif daerah tahun anggaran 2016 atas pencapaian kinerja kesehatan fiskal dan pengelolaan keuangan daerah, kinerja pelayanan dasar publik serta kinerja ekonomi dan kesejahteraan, sesuai piagam pada gambar di bawah ini.



### Gambar 1.1

### Piagam Penghargaan

### Kinerja Kesehatan Fiskal Dan Pengelolaan Keuangan

Selain itu, wilayah Kabupaten Majalengka posisi dan letaknya sangat strategis sebagai wilayah penghubung 5 Kabupaten yakni Sumedang, Indramayu, Cirebon, Kuningan dan Ciamis, disamping mengembangkan sektor agro sebagai sektor unggulan utama (agrowisata dan agrobisnis) juga sangat cocok untuk dikembangkan menjadi kota wisata, bisnis dan industri, sehingga tidak heran kalau Pemerintah Propinsi Jawa Barat melirik Majalengka sebagai salah satu prioritas pembangunan infrastruktur untuk menopang percepatan pembangunan termasuk mega proyek pembangunan Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB) di kecamatan Kertajati yang saat ini sedang dalam proses pembangunan serta sentra untuk relokasi berbagai industri dan konsep pengembangan Kertajati *Aerotopolis* yang terintegrasi dengan berbagai fasilitas seperti pemukiman, universitas, rumah sakit, pusat perbelanjaan, *bussines* *center*, *resort*, sarana hiburan dan rekreasi, dengan dilengkapi dua jalan tol yaitu Tol Cipali (Cikampek-Palimanan) sudah beroperasi dan Tol Cisumjati (Cileunyi-Sumedang-Kertajati) saat ini masih dalam proses pembangunan.

Kondisi obyektif ini akan mendongkrak percepatan pembangunan secara signifikan, sehingga Majalengka dituntut berbenah diri untuk menselaraskan dan mensinergikan dengan percepatan pembangunan tersebut secara lebih komperhenship agar mampu menangkap peluang untuk menjadikan Majalengka sebagai daerah cepat tumbuh.

Perubahan peningkatan kapasitas fiskal daerah dan gerak pembangunan di Kabupaten Majalengka dan hasilnya yang tumbuh secara signifikan serta peluangnya untuk berkembang menjadi daerah cepat tumbuh yang ditopang oleh potensi sumber daya alam dan rencana kehadiran BIJB di Kertajati dengan aerotopolisnya, mendorong peneliti untuk menyimak lebih dalam, baik dari sisi teoritis maupun aplikasinya, sehingga diharapkan dapat menghasilkan rumusan atau model dalam merealisasikan desentralisasi fiskal untuk meningkatkan pembangunan dalam mencapai tujuan mensejahterakan rakyat.

Oleh karena itu berdasarkan latar belakang dan pertimbangan tersebut, dalam menyelesaikan disertasi ini, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian kualitatif dengan judul: **Peranan Kepemimpinan Kepala Daerah Dalam Mengefektifkan Desentralisasi Fiskal Untuk Meningkatkan Pembangunan dan Kesejahteraan Rakyat.**

**(**Study Kasus Pada Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Kabupaten Majalengka).

## 1.2. Fokus Penelitian

Desentralisasi dan otonomi daerah gagasan dan harapan para pendiri Republik Indonesia, sebagaimana dapat dipahami dari pandangan Hatta dan Soepomo. Menurut Hatta, hak rakyat untuk menentukan nasibnya, yang tidak hanya ada pada pucuk pimpinan negeri, melainkan juga pada setiap tempat di kota, di desa dan di daerah. Sementara menurut Soepomo di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan Badan Perwakilan Daerah, oleh karena itu, di daerah pun Pemerintah akan bersendi atas dasar permusyawaratan (Bambang P. Brodjonegoro, 2012:4). Gagasan dan harapan itu, secara legal formal telah tertuang pada konstitusi UUD 1945 sebagai landasan atau grand norm dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Oleh karena itu, melaksanakan otonomi daerah dan desentralisasi (dalam penelitian ini difokuskan pada desentralisasi fiskal) adalah kewajiban menjalankan amanat perundang-undangan dan kebutuhan untuk memandirikan daerah, dengan mendorong pemberdayaan masyarakat, menumbuhkan prakarsa/kreativitas dan peran serta masyarakat dalam mewujudkan kesejahteraan umum, sebagaimana diamanatkan konstitusi UUD 1945. Keberhasilannya disamping ditentukan oleh kekuatan fiskal daerah juga ditentukan oleh partisipasi masyarakat dalam turut aktif memberdayakan dan membangun daerah. Kreativitas dan peran serta masyarakat bila diolah dan dikelola dengan baik akan menjadi kekuatan besar dan menjadi katup penentu dalam mewujudkan kemandirian daerah, terlebih sebagian besar daerah mengalami keterbatasan fiskal.

Kondisi dan potensi daerah pada kenyataannya berbeda antara daerah otonom yang satu dengan daerah otonom yang lain, membuka ruang bagi daerah - daerah otonom untuk melahirkan model yang digunakan dalam melaksanakan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Atas dasar alasan inilah, maka penulis memfokuskan penelitian kualitatif dengan lokus hanya di Kabupaten Majalengka, dengan harapan dapat menggali dan menghasilkan model dalam mengefektifkan desentralisasi fiskal untuk meningkatkan pembangunan dan kesejahteraan rakyat, sebagai model untuk melengkapi hazanah model pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal di Indonesia.

Adapun informan kunci dalam penelitian ini adalah pejabat politik dan pejabat birokrasi pemerintahan daerah Kabupaten Majalengka, yaitu Dr. H. Karna Sobahi, M.M.Pd (Wakil Bupati), Dadan Daniswan SE.MSi. (Wakil Ketua DPRD), H. Fuad Abdul Azid (Wakil Ketua Komisi II DPRD), H. Ahmad Sodikin, Drs., MM. (Sekda), H. Yayan Sumantri, Drs., M.Si (Kepala Bappeda), Dr.H. Sanwasi, MM. (Kepala Badan Kepegawaian Daerah), Dr. Edy Noor Sudjatmiko, M.Si. (Kepala Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah) dan Dr. H. Lalan Soeherlan, S.,M.Si. (Inspektur Daerah). Sedangkan sebagai Expert Judgement adalah : Made Suwandi, Msoc.sc., Ph.D (Mantan Direktur Jendral Otda Kementrian Dalam Negeri), Prof. Dr. H.M. Aries Djaenuri, MA (Ketua Program Studi Doktor Program Pascasarjana IPDN), Prof. Dr. Ir. H.Sutarman, M.Sc. (Rektor Universitas Majalengka) dan Drs. H. Aang Hamid Suganda S.Sos (Mantan Bupati Kuningan periode 2003-2013).

## 1.3. Rumusan Masalah

Otonomi daerah dan desentralisasi fiskal telah menjadi pilihan rakyat sesuai amanat konstitusi UUD 1945 dan peraturan perundang- undangan sebagai ketentuan pelaksanaannya. Sehingga amanat tersebut harus dilaksanakan, sekalipun dalam melaksanakan desentralisasi fiskal, pemerintah daerah otonom menghadapi keterbatasan fiskal karena tidak mendapat ruang yang memadai dalam memobilisasi sumber-sumber keuangan yang dibutuhkan untuk melaksanakan fungsi atau urusan yang menjadi tanggung jawab daerah otonom.

Dalam kondisi fiskal daerah yang terbatas, pemerintah daerah otonom dituntut untuk kerja keras dan kerja cerdas dengan hak otonominya untuk berprakarsa dan menumbuhkan peran aktif masyarakat dalam mengintensifkan dan menggali potensi sumber-sumber keuangan baru agar pembangunan didaerah dapat terus ditingkatkan dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat. Untuk mencapainya, diperlukan model dalam melaksanakan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal yang sesuai dengan kondisi dan potensi daerah. Untuk hal ini, penulis mencoba merumuskan masalah kedalam beberapa pertanyaan operasional, sebagai berikut :

1. Bagaimana peran kepemimpinan Kepala Daerah dalam melaksanakan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal?
2. Sampai sejauhmana pentingnya desentralisasi fiskal bagi pemerintah daerah dalam menjalankan otonominya?
3. Apa yang Pemerintah Daerah dapat lakukan dalam membangun

daerah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyatnya pada posisi PAD sebagai kekuatan utama fiskal daerah terbatas?

1. Bagaimana daerah dapat memajukan dan mensejahterakan rakyat di daerah, di era otonomi ini?

## 1.4. Tujuan Penelitian

Tujuan penulis mengadakan penelitian dalam Studi Manajemen / Peran Kepemimpinan Kepala Daerah Dalam Mengefektifkan Desentralisasi Fiskal Ini adalah untuk mengetahui, memahami, dan mengkaji serta menganalisis:

1. Peranan Kepemimpinan Kepala Daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan dan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi di daerah dalam menggerakkan roda organisasi pemerintahan dengan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal sebagai instrumennya.
2. Pemerintah daerah tidak akan dapat menjalankan hak otonominya bila tidak diberi kewenangan untuk menjalankan desentralisasi fiskal.
3. Kiat Kepala Daerah pada kondisi kapasitas fiskal yang terbatas untuk dapat terus melaksanakan pembangunan dalam menumbuhkan perekonomian daerah bagi kesejahteraan rakyat.
4. Relevansi kebijakan Kepala Daerah dalam melaksanakan otonomi daerah dengan capaian pembangunan yang dihasilkan dan kaitannya dengan peningkatan kesejahteraan rakyat.

## 1.5. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat baik secara teoritis maupun praktis, sebagai berikut:

## 1.5.1. Manfaat Teoritis

* 1. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran terhadap pengembangan ilmu manajemen, terutama manajemen keuangan daerah.
  2. Penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran terhadap pengembangan manajemen pembangunan dan tatakelola pemerintahan daerah.
  3. Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai rujukan dan perbandingan bagi peneliti lain dalam melakukan penelitian lanjutan yang berkaitan dengan optimalisasi pelaksanaan desentralisasi fiskal, mencakup mobilisasi penerimaan keuangan daerah, pengelolaan keuangan daerah, dan evaluasi pengelolaan keuangan daerah.

## 1.5.2. Manfaat Praktis

a. Penelitian ini diharapkan dapat menghasilkan temuan baru yang bermanfaat bagi Pemerintahan Daerah dalam mengoptimalisasi sumber penerimaan dan pengelolaan keuangan daerah.

b. Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat dijadikan rujukan bagi pengambilan keputusan dan pejabat daerah dalam menetapkan kebijakan dan mengambil langkah-langkah operasional dalam mengefektifkan pelaksanaan desentralisasi fiskal guna percepatan pencapaian kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Majalengka maupun daerah otonom lainnya.