**BAB II**

**TINJAUAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN PROPOSISI**

**2.1. Kajian Teori**

Adapun sebagai teori utama (*grand theory*) yang melandasi penelitian ini adalah Teori Manajemen dan Teori Organisasi. Adapun teori antara ( *Midle range theory*), adalah Teori manajemen keuangan, Teori Pembangunan, Teori Kepemimpinan dan Teori Perilaku Birokrasi. Sedangkan Teori Aplikasi *( Applied theory* ) adalah Teori Pemerintahan daerah, Teori Otonomi Daerah dan Desentralisasi Fiskal serta Teori Kesejahteraan. Untuk lebih jelasnya diuraikan sebagai berikut :

**2.1.1. Teori Manajemen**

**2.1.1.1. Definisi Manajemen**

Manajemen berasal dari Bahasa Latin, yaitu dari asal kata *manus* yang berarti tangan dan *agree* (melakukan). Manajemen diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia menjadi manajemen (pengelolaan) (Husaini Usman, 2013:5-6).

Menurut Ivancevich, at all (2004:5) memberikan definisi manajemen sebagai berikut:

*Management is the process undertaken by one or more persons to coordinate the activities of other persons to achieve result not attainable by any one person acting alone.*

47

Manajemen adalah suatu proses yang dilakukan oleh seseorang atau lebih untuk mengkoordinasikan kegiatan dengan orang lain dalam rangka mencapai hasil yang tidak dapat dicapai oleh seseorang melakukan kegiatan sendiri.

Manajemen menjamin bahwa aktivitas kerja diselesaikan secara efektiv dan efisien oleh orang orang yang memang bertanggung jawab atas pekerjaan itu, atau setidaknya mereka melakukan apa yang diinginkan / diharapkan oleh manajer. Efisiensi diartikan mendapatkan maksimal output dari pemakaian minimal input. Karena para manajer berhadapan dengan sumber daya yang terbatas termasuk sumber daya orang, uang dan peralatan, maka mereka sangat perhatian terhadap efisiensi penggunaan sumber daya. Mereka perhatian terhadap “*melakukan sesuatu secara benar*”, sehingga tidak ada sumber daya yang terbuang sia sia.

Bukan hanya efisien, para manajer juga perhatian dengan efektifitas. Efektivitas digambarkan sebagai “*melakukan hal yang benar****”*** yaitu melakukan aktivitas mereka yang akan membantu organisasi mencapai tujuan/sasarannya (*Robbins dan Coulter, 2012)*.

Satu definisi manajemen yang sering digunakan adalah “*melakukan sesuatu dengan/melalui orang lain*”, Atau definisi popular lain menyatakan bahwa manajemen adalah *“penggunaan sumberdaya secara efisien”*. Namun sampai hari ini belum ada definisi yang dapat diterima secara universal (*Rue dan Byars, 1989:8 ; Adikoekoemo, 1994:29);*dan *Robbins dan Coulter, 2012.*

Salah satu aspek kunci dalam manajemen adalah bagaimana manajer dapat mengenali peran dan pentingnya para pihak yang akan menunjang pencapaian tujuan perusahaan. Para manajer harus mengakui bahwa mereka tidak akan dapat mencapai tujuan perusahaan seorang diri, melainkan kerja sama dengan orang lain. Dalam kaitan itu Merry Parker Follet menegaskan bahwa pada dasarnya manajemen adalah, “*the art of getting things done through people”* yakni seni menyelesaikan suatu pekerjaan melalui orang lain. (*Solihin, 2009*).

**2.1.1.2. Fungsi Manajemen**

Pada pertengahan tahun 1950an Koontz mempopulerkan konsep fungsi-fungsi manajemen (*management functions*) dengan mengelompokkan tugas-tugas tertentu yang dilakukan oleh manajemen ke dalam 5(lima) fungsi manajemen, yaitu *Plans* (merencanakan), *Organizes* (mengorganisasikan), *Staffs* (mengisi staf), *Directs* (mengarahkan/ menggerakkan, dan *controls* (mengendalikan) . Konsep ini merupakan pengembangan atas konsep Henry Fayol yang pertama kali mengenalkan 5 (lima) konsep fungsi manajemen di awal abad ke 20, yaitu fungsi *Planning* (perencanaan), *Organizing* (pengorganisasian), *Commanding* (memimpin), *Coordinating* (mengkoordinasikan) dan *Controlling* (mengawasi/mengendalikan) walaupun fungsi-fungsi itu sekarang telah diringkas menjadi 4(empat) fungsi yaitu fungsi *planning* (perencanaan), *organizing* (mengorganisasikan), *leading/directing* (memimpin/ mengarahkan), dan *controlling* (mengawasi/ mengendalikan) atau fungsi manajemen dikelompokkan dan menjadi suatu yang dilakukan secara berkesinambungan meliputi *fungsi Plan (P)* perencanaan*-Do (D)* pelaksanaan*-Check (C)* pemeriksaan *dan Act (A)* pengendalian/tindak lanjut*,* dan dikenal dengan istilah siklus PDCA, atau lebih dikenal dengan sebutan *Deming Cycle*.

**2.1.1.3. Pentingnya Manajemen**

*“*Mengapa manajemen itu penting/ diperlukan” bagi suatu organisasi sama artinya dengan pertanyaan “Mengapa manajer itu penting/diperlukan”bagi orgnanisasi. Setidaknya ada 3 (tiga) alasan mengapa manajer itu penting/diperlukan oleh suatu organisasi karena : ***Pertama;*** organisasi perlu manajer karena ketrampilan manajerial (*managerial skill*) dan kemampuannya lebih dari apapun dalam menghadapi situasi yang serba tidak menentu, kompleks dan situasi kacau. Organisasi menghadapi tantangan hari ini berupa iklim ekonomi dunia, perubahan teknologi, meningkatnya globalisasi, selanjutnya manajer akan memegang peran penting dalam mengidentifikasi *issue* kritis dan merencanakan respons. ***Kedua*,** alasan mengapa manajer diperlukan bagi organisasi adalah karena mereka sangat penting untuk menjadikan segala sesuatunya dikerjakan. Dicontohkan misalnya Mr “X” bukanlah orang yang harus bekerja memberi salam dan menyilahkan tamu restoran untuk duduk, meminta pesanan, memasak makanan, menyajikan dan membersihkan meja, tetapi dia yang merancang, menciptakan dan mengkoordinasikan system di tempat kerja dan kondisi sehingga orang lain bisa melakukan tugas itu dengan baik. Walaupun dia harus mengawali kapan dan dimana diperlukan, tetapi sebagai manajer dia menjamin bahwa seluruh pegawai berada dan bekerja pada pekerjaannya sehingga organisasi tetap mengerjakan yang menjadi bisnisnya. Bila pekerjaan itu tidak dikerjakan dan atau dikerjakan tetapi tidak sesuai dengan yang seharusnya, dia juga harus menemukan mengapa, dan mengembalikannya kembali ke *track* nya. ***Ketiga*** “*hal yang dikerjakan oleh manajer*” terhadap organisasi.

Sumber daya organisasi tidak akan memberikan kontribusi yang optimal terhadap pencapaian tujuan organisasi / perusahaan manakala sumber daya tersebut tidak dikoordinasikan oleh suatu kegiatan manajemen yang memungkinkan perusahaan mencapai tujuan yang diinginkan secara efektif dan efisien (*Solihin, 2009*). Kegiatan Manajemen dibutuhkan di semua level organisasi mulai dari manajemen puncak (*Chief executive officer)* suatu perusahaan korporasi,

Manajemen dibutuhkan dalam organisasi skala kecil seperti para pengrajin kain, pengumpul damar, dan pengusaha tahu sumedang, sampai perusahaan besar berskala nasional, regional (seperti Telkom, Indosat, dll) maupun perusahaan besar berskala global. Manajemen juga diperlukan bagi perusahaan yang berorientasi mencari laba (*profit seeking*) maupun perusahaan yang *non-profit* seperti Rumah sakit, dan sejenisnya. Manajemen juga dibutuhkan pada setiap aktifitas organisasi seperti pada bidang sumberdaya manusia, opesasi dan produksi, pemasaran, keuangan dan lain-lain. Karena hanya dengan manajemen organisasi dapat menggunakan sumberdaya organisasinya untuk mencapai tujuan organisasi secara efektif dan efisien. (*solihin, 2009; Robbins dan coulter, 2012*).

**2.1.2. Teori Organisasi**

Kemunculan organisasi merupakan hal masuk akal manakala dalam proses memaksimalkan utilitas, individu merasa bahwa mereka harus bekerjasama dengan individu lain karena pekerjaan yang harus ditanggung menjadi terlalu berat manakala dikerjakan sendiri. Manusia tidak perlu diatur - atur karena bila tiap individu memiliki instink memaksimalkan utilitasnya dan mereka bebas, otomatis secara kolektif masyarakat akan makmur karena tiap anggota masyarakat akan selalu berusaha mencapai yang terbaik. (Gudono : 2014)

**2.1.2.1. Definisi Organisasi**

Organisasi merupakan suatu sistem yang berproses, sehingga sistem tersebut tidak statis. Sebagai suatu sistem yang berproses maka organisasi memiliki peluang untuk melakukan perubahan atas masukan ataupun pengaruh dari lingkungan sekitarnya. Untuk itu seharusnya organisasi terbuka terhadap masukan-masukan yang ada.

Sedangkan menurut Husaini (2013:171) yang disebut organisasi adalah: Proses kerja sama dua orang atau lebih untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien.

Jadi dalam organisasi terkandung tiga unsur, yaitu (1) kerjasama, (2) dua orang atau lebih, dan (3) tujuan yang hendak dicapai.

Efektivitas (*effectiveness*) organisasi adalah derajat seberapa jauh organisasi berhasil mencapai sasaran yang ditetapkan. Efektivitas organisasi artinya memberikan sebuah produk atau pelayanan yang dihargai pelanggan. Efisien (*efficiency*) organisasi berhubungan dengan jumlah sumberdaya yang digunakan untuk mencapai sebuah tujuan organisasi. Efisiensi didasarkan pada berpa banyak bahan baku, uang, dan orang-orang yang diperlukan untuk menghasilkan suatu volume output. Efisiensi dapat dihitung sebagai jumlah sumberdaya yang dipakai untuk menghasilkan sebuah produk atau pelayanan.

Gibson, at al (2010:6) memberikan definisi organisasi sebagai berikut:

Organisasi adalah wadah yang memungkinkan masyarakat dapat meraih hasil yang sebelumnya tidak dapat dicapai oleh individu secara sendiri-sendiri. Suatu organisasi adalah suatu unit terkoordinasi terdiri setidaknya dua orang berfungsi mencapai satu sasaran tertentu atau serangkaian sasaran.

Robbins (2008) yang menyatakan bahwa *Organization is a consciously coordinated social unit, composed of two or more people, that function on a relatively continous basis to achieve a common goal or set of goals* (Organisasi adalah satuan sosial yang terkoordinasi secara sadar, terdiri dari dua orang atau lebih yang berfungsi atas dasar yang relatif berkelanjutan untuk mencapai suatu tujuan atau serangkaian tujuan bersama).

Parson dalam Gudono (2014) mendefinisikan organisasi sebagai “unit sosial yang dibentuk semata meta untuk mencapai tujuan spesifik”. Agar pencapaian tujuan bisa dilaksanakan secara efisien maka koordinasi membutuhkan struktur yang rasional dimana ada pihak yang diberi otoritas sebagai penguasa (untuk memberikan perintah-*Command*) dan ada yang menjadi yang dikuasai (untuk menjalankan perintah). Dalam hal ini staf administrasi berfungsi menjalankan kepentingan dan menjadi penghubung antara *the ruler* dan *the ruled.* Begitulah asal usul birokrasi, jadi ada hubungan kekuasaan (power relationship).

Ada pula yang mengatakan bahwa organisasi berasal dari kata Organon yang berarti sebuah alat atau instrumen. Organisasi diciptakan bukan sekedar untuk ada tetapi merupakan alat untuk mencapai tujuan tertentu. Tidak mengherankan bila tujuan (*goal*) merupakan hal yang wajar dalam kaitan organisasi. Sejalan dengan revolusi industry fungsi dan kegiatan yang ada dalam organisasi disesuaikan dengan kebutuhan mesin yang diadopsi dalam organisasi tersebut. Ini menyebabkan organisasi menjadi mekanistik. Manusia dianggap dan dinilai sebagai mesin.(Gudono : 2014).

Berdasarkan definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa sekumpulan orang dapat dikatakan sebagai organisasi jika memenuhi 4 unsur pokok yaitu : (1) organisasi itu merupakan suatu system; (2) adanya suatu pola aktivitas; (3) adanya sekelompok orang, dan (4) adanya tujuan yang telah ditetapkan. Untuk lebih jelasnya diuraikan sebagai berikut :

1. Organisasi merupakan suatu sistem.

Sistem adalah suatu integrasi elemen-elemen yang semuanya bekerja sama untuk mencapai suatu tujuan. Semua sistem mencakup tiga unsur utama, yaitu input, transformasi dan output. Sistem itu ada dua yaitu sistem yang tertutup dan sistem yang terbuka. Dimana sistem yang tertutup adalah sistem yang dapat mengendalikan operasinya sendiri sedangkan sistem terbuka adalah sistem yang tidak memilki kemampuan mengendalikan dirinya sendiri. Organisasi adalah sistem yang terbuka dimana organisasi berinteraksi dengan lingkungannya. Faktor ekonomi, politik, hukum, sosial, budaya, alam, teknologi, informasi dan penduduk adalah faktor-faktor lingkungan yang memberikan kontribusi kemajuan atau kegagalan suatu organisasi. Lingkungan memiliki pengaruh yang besar terhadap organisasi dan organisasi relatif sulit mengendalikan faktor-faktor tersebut.

1. Adanya suatu pola aktivitas.

Aktivitas yang dilakukan suatu organisasi mengikuti suatu pola tertentu, ada urutan kegiatan sistematis dan relatif terus berulang.

1. Adanya sekelompok orang.

Dua orang manusia atau lebih yang memiliki tujuan yang sama berkumpul untuk bekerja sama, menggalang kekuatan agar tujuan mereka dapat tercapai seefektif mungkin. Individu-individu tersebut memilih bergabung dengan individu yang lain karena mereka menyadari bahwa diri mereka memilki keterbatasan dan dengan bekerja sama itu maka setiap individu akan memiliki kekuatan.

1. Adanya tujuan.

Tujuan yang sama merupakan dasar bagi individu-individu untuk bergabung. Tujuannya untuk memberikan semangat dan memandu setiap elemen yang ada dalam organisasi untuk bergerak dan mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Fayol dalam Ivancevich (2005) melihat organisasi sebagai sistem tertutup yang diciptakan untuk mencapai tujuan dengan efisien yaitu dengan (a) pembagian kerja/spesialisasi; (b) wewenang atasan untuk memberi perintah dan diiringi oleh tanggung jawab; (c) disiplin sebagai tata aturan organisasi yang wajib ditaati pekerja; (d) kesatuan komando, perintah hanya dari satu atasan; (e) kesatuan arah, semua aktifitas anggota kelompok untuk tujuan yang sama dibawah seorang manajer dengan sebuah rencana, dan (f) mendahulukan kepentingan umum diatas kepentingan individu dengan kata lain melihat organisasi sebagai suatu tata kelola yang disebut *administrative management*.

Kenicki & Williams, 2008 dalam Allen Barclay (2010) “Alasan nomor satu kenapa orang-orang ingin keluar dari pekerjaan mereka, dipercaya, adalah ketidakpuasan mereka pada pemimpin.” Dengan adanya proses perubahan dan pengembangan dalam suatu organisasi, maka pada tingkat sistem organisasi, akan terlihat betapa berperannya kepemimpinan mempengaruhi struktur dan desain organisasi. Pada tingkatan ini di satu sisi, budaya organisasi saling berhubungan dengan struktur dan desain organisasi, teknologi, desain kerja dan stress.

**2.1.2.2. Macam - Macam Organisasi dari Segi Tujuan.**

1. **Organisasi Pemerintahan;**

Terdiri dari Organisasi di tingkat Pemerintah Pusat, Organisasi di tingkat Pemerintah Provinsi, Organisasi di tingkat Pemerintah Kota / Kabupaten, dan Organisasi di tingkat Desa.

1. **Organisasi Bisnis atau Niaga**

Organisasi niaga adalah suatu organisasi yang sifatnya untuk mencapai suatu keuntungan. Organisasi ini sering kita temui dalam kehidupan yang berbasis globalisasi saat ini, dengan faktor ekonomi yang semakin berkembang menjadikan organisasi niaga semakin pesat pula.

1. **Organisasi Sosial**

  Organisasi sosial adalah perkumpulan sosial yang dibentuk oleh masyarakat, baik yang berbadan hukum maupun yang tidak berbadan hukum, yang berfungsi sebagai sarana partisipasi masyarakat dalam pembangunan bangsa dan negara. Sebagai makhluk yang selalu hidup bersama-sama, manusia membentuk organisasi sosial untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu yang tidak dapat mereka capai sendiri. Contoh organisasi social salah satunya yaitu rukun tetangga (RT) tujuan dari pembentukan organisasi ini adalah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat sekitarnya. Misalnya, pelayanan pembuatan KTP, atau urusan administrasi lainnya.

Rukun Tetangga (RT) adalah pembagian wilayah di [Indonesia](http://id.wikipedia.org/wiki/Indonesia) di bawah rukun warga. Pembentukannya adalah melalui  [musyawarah](http://id.wikipedia.org/wiki/Musyawarah) masyarakat setempat dalam rangka pelayanan kemasyarakatan yang ditetapkan oleh  [Desa](http://id.wikipedia.org/wiki/Desa) atau [Kelurahan](http://id.wikipedia.org/wiki/Kelurahan). Rukun tetangga merupakan organisasi masyarakat yang diakui dan dibina oleh pemerintah untuk memelihara dan melestarikan nilai-nilai kehidupan masyarakat Indonesia yang berdasarkan kegotong-royongan dan kekeluargaan serta untuk membantu meningkatkan kelancaran tugas pemerintahan.

**2.1.3. Teori Pemerintahan.**

**2.1.3.1 Pengertian Pemerintah dan Pemerintahan**

Pemerintahan sebagai disiplin ilmiah tidak dapat terlepas dari pengaruh pertumbuhan disiplin ilmu sosial lainnya. Hal ini lebih disebabkan oleh peran pemerintah itu sendiri yang merupakan salah satu bagian dari pranata sosial dengan segala fenomenanya. sehingga para pakar memandang fenomena pemerintahan dari sudut keilmuannya masing-masing, seperti :

1. **Para ahli hukum,** memandang ilmu pemerintahan sebagai penerapan peraturan-peraturan yang berlaku, penggunaan sangsi-sangsi hukum dan pengefektifan kekuasaan yang bersumber pada hukum.
2. **Para ahli sosiologi,** memandang gejala pemerintahan sebagai usaha penataan; masyarakat dalam upaya perubahan hubungan-hubungan kemasyarakatan.
3. **Para ahli ekonomi,** memandang gejala pemerintahan sebagai upaya pertimbangan manfaat dan pengorbanan, menentukan prioritas dengan mempertimbangkan efesiensi dan efektifitas.
4. **Para ahli politik,** memandang sebagai upaya menawarkan untuk melaksanakan tujuan-tujuan politik, campur tangan kehidupan politik dalam kenegaraan dan pemerintahan.

Pemikiran tentang arti ilmu pemerintahan dari berbagai sudut pandang ilmu-ilmu pengetahuan itu berbeda-beda, sehingga perlu disatukan satu sama lainnya dengan fakta-fakta disatu pihak dan nilai-nilai dilain pihak, untuk disusun dan dirumuskan secara metodis dan sistematis. Tema-tema studi ilmu pemerintahan yang dapat dikembangkan dalam memperkuat keilmuannya, baik secara teoritik maupun empirik adalah :

1. Bagaimana aparat pemerintah disusun, dan bagaimana seharusnya aparat tersebut difungsikan;
2. Bagaimana kiat-kiat dalam menjalankan pemerintahan yang baik;
3. Bagaimana fungsi-fungsi instansi pemerintah dan bagaimana hubungan fungsional antara dinas/lembaga pemerintah:
4. Bagaimana terjadinya proses keputusan pemerintah;
5. Bagaimana pelaksanaan keputusan tersebut, pengontrolannya. penilaiannya dan dampaknya terhadap masyarakat;
6. Bagaimana hubungan antara yang memerintah dengan yang diperintah;
7. Bagaimana perlindungan terhadap masyarakat;
8. Bagaimana mensejahterakan warga masyarakat;
9. Bagaimana memelihara ketertiban dan keamanan;
10. Bagaimana memelihara hubungan dengan negara lain.

Dengan pengembangan tema-tema studi ini, dapat diketahui betapa luasnya peranan dan tugas-tugas pemerintah, terutama dalam meningkatkan kesejahteraan hidup warganya. Dari berbagai pemikiran para ahli ilmu-ilmu sosial yang dipadukan dengan tema-tema studi ilmu pemerintahan, maka pengertian pemerintahan yang dalam bahasa inggris disebut *government* dan dalam bahasa latin disebut *gubernare,* artinya *to steer,* mengemudikan atau mengendalikan, sebagai disiplin ilmu yang berdiri sendiri (Taliziduhu, 1997:7-9).

Betapa pentingnya Pemerintahan dan Pemerintah dari tata kehidupan negara, seperti dikemukakan oleh salah seorang pakar Politik yaitu Strong C.F, O.B.E (1958:6) yang menyatakan *"Government is the stale 's machinery: without it the state could not exist".* Pemerintahan adalah mesinnya negara, tanpa pemerintahan negara tidak mungkin ada, dengan lain perkataan ia menyebutkan bahwa pemerintahan merupakan salah satu unsur adanya Negara.

Pemerintah sebagai Penyelenggara Pemerintahan perlu memiliki wewenang yang tinggi *(supreme authority)* dan kekuasaan *(power),* agar mampu melaksanakan fungsinya**, Strong C.F, O.B.E**.(1958 : 6) mengemukakan pula pendapatnya bahwa:

*"Government in the broader sense is changed with the maintenance of the peace and security of state within and without. It must therefore, have first military power, or the control of armed forces, secondly, legislative power, or the means of making laws, thirdly, financial power, or the ability to extract sufficient money from the community to defray the cost of depending of state and of enforcing the law it makes on the state's behalf.*

Pendapat **Strong C.F, O.B.E** diulas lebih lanjut dalam Koswara (2002:247) : Pemerintahan menunjukkan bahwa pemerintah mempunyai kewenangan yang dapat digunakan untuk memelihara kedamaian dan keamanan Negara baik kedalam maupun keluar untuk melaksanakan kewenangan itu, pemerintah harus mempunyai kekuatan tertentu, antara lain kekuatan di bidang militer atau kemampuan untuk mengendalikan angkatan perang, kekuatan legislatif, atau pembuatan undang-undang serta kekuatan finansial atau kemampuan mencukupi keuangan masyarakat dalam rangka membiayai keberadaan negara bagi penyelenggaraan peraturan. Semua kekuatan tersebut harus dilakukan dalam rangka penyelenggaraan kepentingan negara.

**Wilson** (dalam Sjafrudin Ateng, 1993:2) mengemukakan pendapatnya, bahwa:

*"Government, in last analysis, is organized force. Not necessarily or invariably organized armed force, but two of a few men, of many men, or of a community prepared by organization to realis its own purposes with references lo the common affairs or the community".*

“Pemerintah yang semula didirikan oleh segelintir orang atau banyak orang yang tujuan awalnya untuk mewujudkan urusan-urusan umum atau urusan-urusan masyarakat, namun pada akhirnya merupakan organisasi kekuasaan”.

Ermaya Suradinata (1998:6) menjelaskan bahwa terdapat perbedaan pengertian dalam kata Pemerintah dan Pemerintahan. Mengutip pendapatnya, bahwa:

**"Pemerintah** adalah lembaga atau badan-badan publik yang mempunyai fungsi melakukan upaya untuk mencapai tujuan negara. Sedangkan Pemerintahan adalah semua kegiatan lembaga atau badan-badan publik tersebut dalam menjalankan fungsinya untuk mencapai tujuan negara. Dengan kata lain Pemerintah merupakan suatu proses yang statis dan Pemerintahan merupakan suatu proses yang dinamis".

Koswara (2002:29) menyatakan yang dimaksud pemerintahan adalah: (1) dalam arti luas meliputi seluruh kegiatan pemerintah, baik menyangkut bidang legislatif, eksekutif maupun yudikatif, (2) dalam arti sempit meliputi kegiatan pemerintah yang hanya menyangkut bidang eksekutif. Dengan demikian ilmu pemerintahan adalah : Ilmu pengetahuan yang secara mandiri menyelenggarakan studi tentang cara-cara bagaimana pemerintahan negara disusun dan difungsikan, baik secara internal maupun eksternal dalam upaya mencapai tujuan negara. Ilmu pemerintahan merupakan ilmu terapan karena mengutamakan segi penggunaan dalam praktek, yaitu dalam hal hubungan antara yang memerintah (penguasa) dengan yang diperintah (rakyat).

Obyek material ilmu pemerintahan secara kebetulan sama dengan objek material ilmu politik, ilmu administrasi negara, ilmu hukum tata negara dan ilmu negara itu sendiri, yaitu negara. Objek formal ilmu pemerintahan bersifat khusus dan khas, yaitu hubungan-hubungan pemerintahan dengan sub-subnya (baik hubungan antara Pusat dengan Daerah, hubungan antara yang diperintah dengan yang memerintah, hubungan antar lembaga serta hubungan antar departemen), termasuk didalamnya pembahasan output pemerintahan seperti fungsi-fungsi, sistem-sistem, aktivitas dan kegiatan, gejala dan perbuatan serta peristiwa-peristiwa pemerintahan dari elit pemerintahan yang berkuasa.

Melengkapi pendapat para ahli tentang pemerintahan Rasyid dalam Supriatna (2007 : 2) berpendapat bahwa pemerintahan mengandung makna mengatur (UU), mengurus (mengelola) dan memerintah (memimpin) dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan bagi kepentingan rakyat.

Pemerintahan mengandung unsur yang secara filosofis berkaitan erat dengan: Badan pemerintahan (pemerintah) yang sah secara kontitusional; Kewenangan untuk melaksanakan pemerintahan; cara dan sistem pemerintahan; Fungsi sesuai dengan kekuasaan pemerintahan, dan wilayah pemerintahan.

**2.1.3.2. Pemerintahan Daerah**

Definisi Pemerintahan Daerah berdasarkan UU No 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah pasal 1 ayat 2, adalah sebagai berikut :

“Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

        Melihat definisi pemerintahan daerah seperti yang telah dikemukakan diatas, maka yang dimaksud pemerintahan daerah disini adalah penyelenggaraan daerah otonom oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi dan unsur penyelenggara pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota dan perangkat daerah.

Berdasarkan definisi yang telah dikemukakan di atas, maka pengertian dari Pemerintahan Daerah pada dasarnya sama yaitu suatu proses kegiatan antara pihak yang berwenang memberikan perintah dalam hal ini pemerintah dengan yang menerima dan melaksanakan perintah tersebut dalam hal ini masyarakat.

Pemerintah daerah memperoleh pelimpahan wewenang pemerintahan umum dari pusat, yang meliputi wewenang mengambil setiap tindakan untuk kepentingan rakyat berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku. Urusan pemerintahan umum yang dimaksud sebagian berangsur-angsur diserahkan kepada pemerintah daerah sebagai urusan rumah tangga daerahnya, kecuali yang bersifat nasional untuk menyangkut kepentingan umum yang lebih luas.

Mudrajat Kuncoro (2014:16), menyatakan bahwa Pemerintah daerah (Pemda) umumnya telah memahami pentingnya penerapan KW/SPM sebagai *supplier* pelayanan publik, dimana Kewenangan Wajib (KW), dan Standar Pelayanan Minimum (SPM) pada dasarnya ditetapkan oleh pemerintah pusat dan implementasi oleh pemda Kewajiban pemda atas nama desentralisasi. Tingkat SPM yang ditetapkan oleh pemerintah pusat terlalu tinggi dan sulit direalisasikan oleh pemda jika tidak ada dana dan alokasi personil yang cukup. Sedangkan untuk pemda baru sebagian besar mulai proses penerapan KW/SPM.

**2.1.4 Otonomi Daerah**

Istilah otonomi daerah dan desentralisasi secara akademis bisa dipisahkan. namun secara praktis dalam konteks bahasan sistem penyelenggaraan pemerintahan tidak dapat dipisahkan, sehingga tidak mungkin masalah otonomi daerah dibahas tanpa melihat konteksnya dengan konsep desentralisasi. Apalagi pada masa sekarang, hampir setiap negara bangsa *(nation state)* menganut desentralisasi sebagai suatu asas dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Desentralisasi bukan merupakan sistem yang berdiri sendiri, melainkan merupakan rangkaian kesatuan dari suatu sistem yang lebih besar. Suatu negara bangsa menganut desentralisasi bukan pula merupakan alternatif dari sentralisasi, karena antara desentralisasi dan sentralisasi tidak dilawankan, dan karenanya tidak bersifat dikotomis, melainkan merupakan sub-sub sistem dalam kerangka sistem organisasi negara. Karenanya, suatu negara bangsa merupakan **payung** desentralisasi dan sentralisasi. Akan tetapi, pengertian desentralisasi tersebut sering dikacaukan dengan istilah-istilah dekonsentrasi, devolusi, desentralisasi politik, desentralisasi teritorial, desentralisasi administrasi, desentralisasi jabatan fungsional, otonomi dan tugas pembantuan *(medebewind)* dan sebagainya. Berbagai definisi tentang desentralisasi, dan otonomi daerah telah banyak dikemukakan oleh para penulis, yang pada umumnya didasarkan pada sudut pandang yang berbeda. Walaupun demikian, perlu diketengahkan beberapa batasan yang diajukan para pakar sebagai bahan perbandingan dan bahasan dalam upaya menemukan pengertian yang mendasar tentang pelaksanaan otonomi daerah sebagai manifestasi desentralisasi.

**2.1.4.1. Pengertian Desentralisasi dan Otonomi Daerah**

Alderfer Harold F (1964 : 176) mengemukakan pendapatnya sebagai berikut:

*There are two general principles upon which the center allocates power to its subdivisions. In deconsentration, il merely sets up administrative units or field stations, singly or in a hierarchy, separately or jointly, with orders as to what they should do it. No major matter or policy are decided locally, no fundamental decisions taken. The central agency reserves all basic power to il self Local officials are strictly subordinate; they carry out orders. In desentralization, local units are established with certain power of their own and certain fields of action in which they may exercise their own judgment, inactive, and administration.*

Pendapatnya di atas menyatakan bahwa ada dua prinsip umum dalam pembagian kekuasaan terhadap bawahannya. Di dalam dekonsentrasi, pembagian kekuasaan hanyalah berbentuk unit administrasi atau petugas lapangan baik sendiri-sendiri maupun dalam suatu hierarki menurut pembagian atau keikut sertaannya melaksanakan perintah-perintah berupa apa-apa yang harus mereka kerjakan, tidak terdapat hal yang paling besar atau pengambilan keputusan utama di daerah. Mewakili Pemerintahan pusat untuk berkuasa dan melayani atas nama Pemerintah Pusat. Pejabat-pejabat daerah secara tegas berada dibawahnya. Di dalam desentralisasi Unit Daerah mendirikan Pemerintahan sendiri yang memiliki kekuasaan tertentu dalam wilayah tertentu untuk melakukan kegiatannya dengan pertimbangan dan prakarsanya sendiri.

Dari rumusan di atas terkandung makna dari pengertian dekonsentrasi adalah:

1. Pelimpahan kekuasaan terhadap unit administrasi atau petugas lapangan.
2. Unit administrasi atau petugas lapangan hanya melaksanakan perintah-perintah dan tidak berwenang untuk mengambil keputusan.
3. Mewakili Pemerintah pusat untuk memerintah dan memberikan pelayanan.
4. Membawahi pejabat-pejabat daerah dengan melakukan pengawasan.

Sedangkan pada desentralisasi terkandung pengertian daerah memiliki kekuasaan sendiri, dan melakukan pemerintahannya berdasarkan prakarsa sendiri. Dari rumusan di atas menunjukan bahwa dalam pengertian desentralisasi tidak mencakup pengertian dekonsentrasi ataupun konsep lainnya. Beberapa pakar lainnya seperti Bryant (1987:213-214) dalam Koswara, E (1999), berpendapat bahwa:

Dalam kenyataannya memang ada dua bentuk desentralisasi, yaitu bersifat administratif dan yang bersifat politik. Dikatakannya bahwa desentralisasi administratif adalah suatu delegasi wewenang pelaksanaan yang diberikan kepada pejabat pusat ditingkat lokal. Para pejabat tersebut bekerja dalam batas-batas rencana dan sumber pembiayaan yang sudah ditentukan, namun juga memiliki kekuasaan, kewenangan, dan tanggung jawab tertentu dalam mengembangkan kebijaksanaan pemberian jasa dan pelayanan di tingkat lokal. Kewenangan itu bervariasi mulai dari penetapan peraturan-peraturan yang sifatnya pro-forma sampai pada keputusan-keputusan yang lebih substansial. Desentralisasi politik yaitu wewenang pembuatan keputusan dan kontrol tertentu terhadap sumber-sumber daya yang diberikan kepada badan-badan pemerintah regional dan lokal. Dengan mengutip pendapat Fortmann selanjutnya Bryant lebih menekankan kepada dampak atau konsekuensi penyerahan wewenang untuk mengambil keputusan dan kontrol oleh badan-badan otonomi daerah yang menuju kepada pemberdayaan *(empowerment)* kapasitas lokal. Dikatakannya bahwa desentralisasi juga merupakan salah satu cara untuk mengembangkan kapasitas lokal. Kekuasaan dan pengaruh cenderung bertumpu pada sumber daya. Jika suatu badan lokal diserahi tanggung jawab dan sumber daya, kemampuannya untuk mengembangkan otoritasnya akan meningkat. Jika pemerintah lokal semata-mata ditugaskan untuk mengikuti kebijakan nasional, para pemuka dan warga masyarakat akan mempunyai investasi kecil saja di dalamnya. Akan tetapi, jika suatu unit lokal diberi kesempatan untuk meningkatkan kekuasaannya, kekuasaan pada tingkat nasional tidak dengan sendirinya akan menyusut. Pemerintah pusat mungkin malah memperoleh respek dan kepercayaan karena menyerahkan proyek dan sumber daya, dan dengan demikian, meningkatkan pengaruh serta legitimasinya.

Sejalan dengan pendapat Bryant. **Rondinclli** (1988:18-19) lebih luas memaparkan pengertian desentralisasi dengan memberikan batasan sebagai berikut:

*"Decentralization is the transfer of planning, decision making, or administrative authority from the central government to its field organizations, local administrative units, semi-autonomous and parastatal organizations, local government, or nongovernmental organizations.* "

Selanjutnya dikatakannya bahwa:

"*...different froms of decentralization can be distinguished primarily by the extent to which authority to plan, decide and manage is transferred from central government to other organizations and the amount of autonomy the 'decentralized organizations' achieved in carrying out their tasks."*

Dengan batasan di atas, dapat diketahui bahwa desentralisasi dibedakan dalam empat bentuk. **Pertama,** *deconcentration,* pada hakikatnya hanya merupakan pembagian kewenangan dan tanggung jawab administratif antara departemen pusat dengan pejabat pusat di lapangan. **Kedua,** *delegation to semi-autonomous,* bahwa konsep ini adalah suatu pelimpahan pengambilan keputusan dankewenangan manajerial untuk melakukan tugas-tugas kepada suatu organisasi yang tidak secara langsung berada di bawah pengawasan pemerintah pusat. Terhadap organisasi semacam ini pada dasarnya diberikan kewenangan *semi independent* untuk melaksanakan fungsi dan tanggung jawabnya. Bahkan kadang-kadang berada di luar ketentuan yang diatur oleh pemerintah, karena bersifat lebih komersial dan mengutamakan efesiensi daripada prosedur birokratis dan politis. Hal ini biasanya dilakukan terhadap suatu badan usaha publik yang ditugaskan melaksanakan proyek tertentu, seperti telekomunikasi, listrik, bendungan, dan jalan raya. **Ketiga,** *devolution* yaitu pemerintah pusat membentuk unit-unit pemerintahan di luar pemerintah pusat dengan menyerahkan sebagian fungsi-fungsi tertentu untuk dilaksanakan secara mandiri. **Keempat,** *privatisasi (transfer of functions from government to nongovernment institutions)* adalah suatu tindakan pemberian kewenangan dari pemerintah kepada badan-badan sukarela, swasta, dan swadaya masyarakat, tetapi dapat pula merupakan peleburan badan pemerintah menjadi badan swasta.

Koesoemahatmadja (1979 : 14-15) mengemukakan bahwa, desentralisasi adalah sistem untuk mewujudkan asas demokrasi, yang memberikan kesempatan kepada rakyat untuk ikut serta dalam proses penyelenggaraan kekuasaan negara. Menurut Koesoemahatmadja desentralisasi lazim dibagi dalam dua macam. **Pertama,** dekonsentrasi *(deconcentratie)* atau *ambtelijke decentralisatie,* adalah pelimpahan kekuasaan dari alat perlengkapan negara tingkat lebih atas kepada bawahannya guna melancarkan pelaksanaan tugas pemerintahan. Di dalam desentralisasi semacam ini rakyat tidak di ikut sertakan. **Kedua,** desentralisasi ketatanegaraan *(staatskundige decentralisatie)* atau desentralisasi politik adalah pelimpahan kekuasaan perundangan dan pemerintahan *(regelende en bestuurende bevoegheid)* kepada daerah-daerah otonom di dalam lingkungannya. Di dalam desentralisasi politik ini, rakyat dengan mempergunakan saluran-saluran tertentu (perwakilan) ikut serta di dalam pemerintahan.

Desentralisasi ketatanegaraan ini dibagi lagi menjadi dua macam, yaitu desentralisasi tentorial *(territoriale decentralisatie)* yang berarti pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah masing-masing (otonom) dan desentralisasi fungsional *(functioncle decentralisatie)* yang berarti pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus sesuatu atau beberapa kepentingan tertentu. Di dalam desentralisasi semacam ini dikehendaki agar kepentingan-kepentingan tertentu diselenggarakan oleh golongan-golongan yang bersangkutan sendiri. Kewajiban pemerintahan dalam hubungan ini hanyalah memberikan pengesahan atas segala sesuatu yang telah ditetapkan oleh golongan-golongan kepentingan tersebut. Koesoemahatmadja membagi desentralisasi teritorial menjadi dua macam bentuk, yaitu otonomi *(autonomic)* dan *medebewind* atau *zelfbcstuur.* Otonomi berarti pengundangan sendiri *(zelfwetgeving).* Akan tetapi, menurut perkembangan sejarahnya di Indonesia, otonomi itu selain berarti perundangan *(regeling),* juga berarti pemerintahan *(bestuur).* Seperti dikatakan C.W. **van der Pot** bahwa *autonomic betekent anders dan het woord zou doen vermoeden-regeling en bestuur van 'eigen' zaken, van wat de Grondwet noemt, eigen 'huishouding'.*

Dengan diberikannya hak dan kekuasaan perundangan dan pemerintahan kepada badan-badan otonom, seperti propinsi, kotamadya dan seterusnya, badan-badan tersebut dengan inisiatifnya sendiri dapat mengurus rumah tangganya dengan jalan mengadakan peraturan-peraturan daerah yang tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dasar atau perundang-undangan lainnya yang tingkatnya lebih tinggi, dan dengan jalan menyelenggarakan kepentingan-kepentingan umum. Dengan demikian, kurang tepat kalau dikatakan bahwa otonomi dan medebewind adalah bentuk atau macam-macam desentralisasi. Akan lebih tepat apabila otonomi dan medebewind merupakan manifestasi atau perwujudan dianutnya desentralisasi teritorial sebagai satu sistem dalam pemerintahan.

Dengan mengutip pendapat Logemann dalam *Hel Staatsrecht der Zelfregerende Gemeenschappen,* Syafrudin (1983 : 23) bahwa otonomi bermakna kebebasan atau kemandirian *(zelfstandigheid)* tetapi bukan kemerdekaan *(anavfhankelijkheid).* Di dalamnya terkandung dua aspek utama. **Pertama,** pemberian tugas dan kewenangan untuk menyelesaikan suatu urusan. Kedua, pemberian kepercayaan dan wewenang untuk memikirkan dan menetapkan sendiri cara-cara penyelesaian tugas tersebut. Dengan demikian, otonomi dapat diartikan sebagai kesempatan untuk menggunakan prakarsa sendiri atas segala macam nilai yang dikuasai untuk mengurus kepentingan umum (penduduk). Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu merupakan wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan.

Luas otonomi dalam masing-masing aktivitas, tergantung kepada kebijaksanaan desentralisasi yang sesuai dengan konfigurasi sosial-politik negara yang bersangkutan. Dalam sejarah perkembangan pemerintahan Republik Indonesia, tidak pernah terjadi pemberian otonomi kepada daerah yang meliputi sepenuhnya keempat bidang tugas pemerintahan seperti dikemukakan dalam teori **Van Vollenhoven,** yaitu *bestuur, politie rechtspraak* dan *rebelling.* Selama inikepada pemerintah daerah lebih banyak diberikan hak otonomi di bidang tugas membentuk perundang-undangan sendiri *(zelfwetgeving)* seperti peraturan daerah dan keputusan daerah, serta hak melaksanakan sendiri *(zelfuitvoering).* Tugas kepolisian hanya terbatas pada usaha-usaha agar peraturan-peraturan daerah ditaati masyarakat di daerah yang bersangkutan. Tugas peradilan sama sekali tidak dimiliki oleh pemerintah daerah. Kalaupun ada itu hanya berkenaan dengan sengketa administrasi antar daerah yang ditangani oleh pemerintah daerah sebab urusan peradilan tidak termasuk urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Oleh karena itu, titik berat pemberian otonomi kepada daerah tidak dalam pengertian kemerdekaan untuk menjalankan kekuasaan pemerintahan sepenuhnya, tetapi dalam pengertian otonomi terbatas dalam negara kesatuan.

Oleh karena itu UU. No. 22 tahun 1999 yang telah diperbaharui dan diganti dengan UU. No. 32 tahun 2004 terakhir diperbaharui dan diganti oleh UU. No. 23 tentang pemerintahan daerah yang menjadi landasan dalam penyelenggaraan otonomi daerah telah memberikan batasan pengertian mengenai:

1. Desentralisasi, adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (pasal 1 ayat e). Kewenangan pemerintahan yang diserahkan tersebut mencakup kewenangan seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama. Serta kewenangan bidang lain yang meliputi kebijakan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional (pasal 7).
2. Daerah otonom, selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (pasal 1 ay at i).
3. Otonomi Daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur, mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan (pasal 1 ayat h).
4. Dekonsentrasi, adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan atau perangkat pusat-daerah (pasal 1 ayat f).

Tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan desa, dan dari daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggung-jawabkannya kepada yang menugaskan (pasal 1 ayat g).

**2.1.4.2 Maksud dan Tujuan Otonomi Daerah**

Otonomi sebagai salah satu bentuk desentralisasi pemerintahan, pada hakekatnya ditujukan untuk memenuhi kepentingan bangsa secara keseluruhan, yaitu upaya untuk lebih mendekatkan tujuan-tujuan penyelenggaraan pemerintahan untuk mewujudkan cita-cita masyarakat yang lebih baik. Suatu masyarakat yang lebih adil dan lebih makmur.

Dengan memperhatikan pengalaman penyelenggaraan Otonomi Daerah pada masa lampau seperti yang diatur dalam UU. No. 5 tahun 1974 yang menganut prinsip Otonomi Nyata dan Bertanggungjawab, penekanan pada otonomi yang lebih merupakan kewajiban daripada hak, maka dalam UU. No. 22 tahun 1999 yang telah diperbaharui dan diganti dengan UU. No. 32 tahun 2004 pemberian kewenangan Otonomi kepada Daerah Kabupaten dan Kota berdasarkan kepada azas desentralisasi saja dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab. Hal ini dimaksudkan bahwa, **secara politis** sebagai instrumen untuk mewujudkan kemandirian daerah, penguatan masyarakat madani / *civil society* dan kehidupan yang demokratis. *International Institute for Democracy and Electoral Assistance (international IDEA, 2000 : 5),*

mengemukakan bahwa:

"Untuk membangun pemerintahan yang demokratis sangatlah penting ada jaminan satu akses yang memungkinkan keterlibatan dan keikutsertaan masyarakat dalam proses-proses pembuatan keputusan. Sebuah masyarakat sipil yang kuat adalah satu prasyarat bagi demokrasi yang kuat, sekalipun diakui bahwa demokrasi mengijinkan berdirinya pengelompokan dan oraganisasi-organisasi yang memiliki ide dan sikap yang justru bertentangan dengan perdamaian, toleransi, dan prinsip-prinsip demokrasi itu sendiri."

**Muhammad AS Hikam** (1999 : 3), berpendapat bahwa:

*"Civil Society* dapat didefinisikan sebagai wilayah-wilayah kehidupan sosial yang terorganisasi dan bercirikan, antara lain: kesukarelaan *(voluntary),* keswasembadaan *(self-generating),* dan keswadayaan *(self-supporting),* kemandirian tinggi berhadapan dengan negara dan keterikatan dengan norma-norma atau nilai-nilai hukum yang diikuti oleh warganya”.

**Secara ekonomi,** pemberian otonomi dimaksudkan agar masing-masing daerah dapat mengelola secara bertanggung jawab dan adil berbagai sumber daya yang tersedia bagi kesejahteraan warganya. **Secara sosiologis,** pemberian otonomi dimaksudkan agar pengaturan politik benar-benar mencerminkan sekaligus mengakomodasikan kemajemukan daerah dan penduduk Indonesia. **Secara Kultural,** pemberian otonomi dimaksudkan sebagai instrumen politik guna mempertahankan, mengapresiasikan dan mempromosikan diversitas dan keunggulan kultural, serta identitas sebagai bangsa yang bhinneka. Sedangkan **secara teknis administrasi,** pemberian otonomi dimaksudkan untuk mencapai efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayan publik serta pengolahan sumber daya.

Adapun tujuan pemberian otonomi daerah seperti yang dikemukakan Koswara, E (1999 : 102) dan Sarundajang (1999 : 36) setidaknya akan meliputi empat aspek utama, sebagai berikut ini:

1. **Dari segi Politik,** adalah untuk mengikutsertakan, menyalurkan inspirasi dan aspirasi masyarakat, baik untuk kepentingan daerah sendiri, maupun untuk mendukung politik dan kebijaksanaan nasional dalam rangka pembangunan sebagai proses demokrasi di lapisan bawah.
2. **Dari segi manajemen pemerintahan,** adalah untuk meningkatkan daya guna, dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat dengan memperluas jenis-jenis pelayanan dalam berbagai bidang kebutuhan masyarakat.
3. **Dari segi Kemasyarakatan,** untuk meningkatkan partisipasi serta menumbuhkan kemandirian masyarakat dengan melakukan usaha pemberdayaan *(empowerment)* masyarakat, sehingga masyarakat makin mandiri dan tidak terlalu banyak bergantung pada pemberian pemerintah serta memiliki daya saing yang kuat dalam proses penumbuhannya.
4. **Dari segi Ekonomi Pembangunan,** adalah untuk melancarkan pelaksanaan program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat yang semakin meningkat.

**2.1.5. Desentralisasi Fiskal**

Pelaksanaan otonomi daerah tidak hanya terbatas pada pelimpahan urusan pemerintah dari pusat ke daerah, melainkan telah menyebabkan kebutuhan yang besar bagi daerah untuk menyusun berbagai skema keuangan daerah guna membiayai bergesernya berbagai otoritaas dari pusat ke daerah. Hal tersebut dipertegas dengan hasil studi Bank Dunia yang dilakukan oleh Rondinelli (1981;1989) seperti dikutip oleh Dillinger (1994) dalam Sidik (2001: 2-4) mengemukakan bahwa desentralisasi dibagi menjadi empat yaitu: Desentralisasi Politik, Desentralisasi Administrasi, Desentralisasi Ekonomi dan Desentralisasi Fiskal. Desentralisasi Fiskal (*fiscal decentralization*) merupakan komponen utama dari desentralisasi. Apabila pemerintah daerah melaksanakan fungsinya secara efektif, dan diberikan diskresi dalam pengambilan keputusan pengeluaran sektor publik, maka mereka harus didukung sumber-sumber keuangan yang memadai, baik yang berasal dari pendapatan asli daerah, bagi hasil pajak dan bukan pajak, pinjaman, maupun subsidi dari pemerintah pusat.

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, Hidayat Amir dalam Brodjonegoro (2012: 179)

Penegasan di atas menunjukan bahwa desentralisasi fiskal merupakan instrumen yang paling penting untuk mencapai keberhasilan melaksanakan otonomi daerah, sebab tanpa desentralisasi fiskal kewenangan yang sudah diserahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah tidak dapat dilaksanakan dengan baik. hal ini diungkapakn oleh Ismail (2002: 25) bahwa “Tanpa adanya otonomi keuangan daerah tidak akan pernah ada otonomi bagi pemerintah daerah”.

Menurut Saragih (2003: 83) Desentralisasi Fiskal adalah “proses distribusi anggaran dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah untuk mendukung fungsi atau tugas pemerintahan yang dilimpahkannya”. Sedangkan Bahl dan Linn (dalam Salam, 2005: 279) membatasi Desentralisasi fiskal sebagai “desentralisasi dari pemerintahan, alokasi pengeluaran, dan mobilisasi penerimaan daerah”.

Aries Djaenuri (2012: 14-15) mengemukakan pendapatnya dari sisi pengeluaran (expenditure), bahwa dalam konteks desentralisasi fiskal dikenal istilah *expenditure asignment*, yang artinya adalah kewenangan pengeluaran yang didesentralisasikan kepada daerah. Besarnya kewenangan pengeluaran tersebut idealnya sama dengan besarnya biaya atau belanja yang dibutuhkan untuk melaksanakan fungsi atau urusan yang menjadi tanggung jawab daerah otonom. Urusan pemerintahan adalah fungsi-fungsi pemerintahan yang menjadi hak dan kewajiban setiap tingkatan dan / atau susunan pemerintahan untuk mengatur dan mengurus fungsi-fungsi yang menjadi kewenangannya dalam rangka melindungi, melayani, memberdayakan, dan mensejahterakan masyarakat. Dengan demikian *expenditure asignment* dalamkonteks desentralisasi fiskal sebenarnya mengandung makna yang sama dengan pembagian urusan dalam konteks otonomi daerah. Dengan kata lain, *expenditure asignment* danpembagian urusan sebenarnya merupakan dua sisi dari satu mata uang yang sama.

Pendapat para pakar di atas sudut pandang pengungkapannya yang berbeda, tapi pemahamannya sama bahwa desentralisasi fiskal tidak hanya mencakup kewenangan daerah untuk memobilisasi penerimaan daerah, melainkan termasuk kewenangan dalam mengalokasikan pengeluaran belanja daerahnya.

Oleh karena itu penetapan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 terakhir diperbaharui dan diganti dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menjadi dasar dilaksanakan otonomi daerah secara luas, nyata, dan bertanggung jawab pada daerah Kabupaten dan Kota, diimbangi pula dengan penetapan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 yang telah diperbaharui dan diganti dengan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Desentralisasi Fiskal mengatur perimbangan keuangan pusat dan daerah sebagai konsekuensi otonomi daerah dilaksanakan dengan mengikuti pembagian kewenangan atau *money follow function.*

Prinsip *money follow function* dimaknai dalam arti kepada daerah diberikan seperangkat kewenangan terlebih dahulu, kemudian diberikan sumber-sumber keuangannya. Dengan prinsip ini diharapakan daerah menjadi semakin mandiri karena kapasitas keuangan daerah semakin kuat. Patut dicatat bahwa Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 telah meninggalkan cara pandang lama yang telah demikian berakar, baik di kalangan birokrasi, militer dan bahkan kalangan akademis, bahwa otonomi selalu dikaitkan dengan kapasitas keuangan pemerintah daerah, bahwa dalam rangka penyelenggaraan otonomi, maka daerah juga harus mempunyai kapasitas oto-*money*. Cara pandang seperti ini tidak hanya menyesatkan tetapi juga tidak realistis. Tidak mungkin suatu negara atau pemerintahan akan mampu dengan sendirinya menyiapkan semua kebutuhan finansialnya karena bagaimanapun juga interaksi finansial dengan negara atau pemerintahan lain sangat diperlukan. Semakin besar kemampuan keuangan daerah maka akan semakin banyak diberi kepercayaan menyelenggarakan pemerintahan dan sebaliknya. Cara pandang seperti ini dikenal dengan prinsip *function follows money,* artinya kepada daerah diberikan sejumlah dana tertentu dan diwajibkan untuk melakukan kegiatan-kegiatan tertentu sesuai dengan jumlah dana tersebut. Jadi, prinsipnya uang diberikan terlebih dahulu, baru kemudian fungsi kegiatannya, Aries Djaenuri (2012:50-51)

Undang-undang tersebut sebagai landasan hukum dilaksanakannya sistem desentralisasi pemerintahan dan keuangan atau sistem desentralisasi fiskal dan otonomi daerah. Sistem desentralisasi ini mendorong pemerintah daerah untuk menciptakan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebesar mungkin sehingga meminimumkan subsidi pemerintah melalui transfer dana perimbangan pemerintah pusat kepada daerah. Semakin tinggi PAD atau kapasitas Fiskal Daerah maka semakin kecil transfer dana perimbangannya. Sebaliknya, bila PAD atau kapasitas fiskal daerah rendah beban pemerintah menjadi berat karena harus mentransfer dana perimbangan ke daerah yang lebih besar.

Penerapan sistem desentralisasi tersebut pada negara kepulauan yang besar dan luas seperti Indonesia adalah pilihan yang tepat antara lain bertujuan untuk : (a) memberdayakan dan meningkatkan kemampuan perekonomian daerah; (b) menciptakan sistem pembiayaan daerah yang adil, proporsional, rasional, transparan, partisipatif, bertanggung jawab (akuntabel) dan pasti; (c) mewujudkan sistem perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah yang mencerminkan pembagian tugas kewenangan dan tanggung jawab yang jelas antara pemerintah pusat dan daerah, mendukung pelaksanaan otonomi daerah dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang transparan, memperlihatkan partisipasi masyarakat dan pertanggung jawaban kepada masyarakat, mengurangi kesenjangan antara daerah dalam kemampuannya untuk membiayai tanggung jawab otonominya dan memberikan kepastian sumber keuangan yang berasal dari wilayah daerah yang bersangkutan; (d) menjadi acuan dalam alokasi penerimaan negara bagi daerah; (e) mempertegas sistem pertanggung jawaban keuangan oleh pemerintah daerah; (f) menjadi pedoman pokok tentang keuangan daerah. Adapun pelaksanaan desentralisasi fiskal akan berjalan baik bila didukung oleh: (1) pemerintah pusat yang mampu melakukan pembinaan dan pengawasan serta memberikan bantuan konsultansi terhadap pelaksanaan kebijakan desentralisasi fiskal; (2) daerah memiliki sumber daya manusia yang kualified dan capable dalam penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan serta pelayanan kepada masyarakat; (3) kejelasan kewenangan daerah dalam hal urusan-urusan pemerintahan; (4) kecukupan dana, baik yang berasal dari sumber pendapatan asli daerah maupun yang berasal dari bantuan pemerintah pusat (Aries Djaenuri, 2012: 50, 57).

Manfaat otonomi daerah dan desentralisasi fiskal adalah untuk membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan-urusan domestik, agar pusat dapat berkonsentrasi untuk merespon secara lebih akurat dan tepat dalam mengambil manfaat darinya, berbagai kecenderungan global melalui berbagai kebijakan makro nasional yang bersifat strategis (Riawan Tjandra, 2013: 198).

Dalam prakteknya, dengan desentralisasi fiskal mayoritas pemerintah daerah Kabupaten dan Kota tidak mendapatkan ruang fiskal memadai bila dibandingkan dengan besarnya urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab daerah. Hal ini dapat dibuktikan dari kontribusi pajak dan retribusi daerah terhadap perpajakan nasional, terdapat ketimpangan yang relatif besar karena jumlah penerimaan pajak yang dipungut daerah hanya sekitar 3,45% dari seluruh penerimaan pajak pusat ditambah pajak daerah (Suparmoko, 2011: 345).

Rendahnya PAD bukan berarti bahwa daerah tersebut miskin atau tidak memiliki sumber-sumber keuangan yang potensial, tetapi lebih banyak disebabkan oleh kebijakan pemerintah pusat. Selama ini sumber keuangan yang potensial dikuasai oleh pemerintah pusat (Rahardjo Adisasmita, 2010:156). Pada posisi PAD atau kapasitas fiskal daerah yang rendah atau kesenjangan fiskal yang tinggi, pemerintah daerah Kabupaten dan Kota tertumpu pada transfer dana perimbangan untuk dapat membiayai urusan pemerintahannya.

Abdul Halim (2013:121-123) menyebutkan beberapa alasan perlunya dilakukan transfer dana dari pusat ke daerah : Pertama, untuk mengatasi persoalan ketimpangan fiskal vertikal *(vertikal fiscal imbalance).* Di banyak negara, pemerintah pusat menguasai sebagian sumber-sumber penerimaan (pajak) utama negara yang bersangkutan. Jadi, pemerintah daerah hanya menguasai sebagian kecil sumber-sumber penerimaan negara, atau hanya berwenang untuk memungut pajak-pajak yang basis pajaknya bersifat lokal dan mobilitas yang rendah dengan karakteristik besaran penerimaannya relatif kurang signifikan. Kekurangan sumber penerimaan daerah relatif terhadap kewajibannya ini akan menyebabkan dibutuhkannya transfer dana dari pemerintah pusat. Kedua, untuk mengatasi persoalan ketimpangan fiskal horizontal (*horizontal fiscal imbalance*). Pengalaman empiris di berbagai negara menunjukkan bahwa kemampuan daerah untuk menghimpun pendapat sangat bervariasi, tergantung kepada kondisi daerah yang bersangkutan yang memiliki kekayaan sumberdaya alam atau tidak, ataupun daerah dengan intensitas kegiatan ekonomi yang tinggi atau rendah. Ini semua berimplikasi kepada besarnya basis pajak di daerah-daerah bersangkutan. Di sisi lain, daerah-daerah juga sangat bervariasi dilihat dari kebutuhan belanja untuk pelaksanaan berbagai fungsi pelayanan publik. Ada daerah-daerah dengan penduduk miskin, penduduk lanjut usia dan anak-anak serta remaja, yang tinggi proporsinya. Ada pula daerah-daerah yang berbentuk kepulauan luas, dimana sarana prasarana transportasi dan infrastruktur lainnya masih belum memadai. Sementara yang lainya ada daerah-daerah dengan jumlah penduduk yang tidak terlalu besar namun sarana dan prasarananya sudah lengkap. Ini mencerminkan tinggi rendahnya kebutuhan fiskal (*fiscal need*) dari daerah-daerah yang bersangkutan. Membandingkan kebutuhan fiskal ini dengan kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) tersebut di atas, maka dapat dihitung kesenjangan atau celah fiskal (*fiscal gap*) dari masing-masing daerah, yang seyogianya ditutupi oleh transfer dari pemerintah pusat. Ketiga, adanya kewajiban untuk menjaga tercapainya standar pelayanan minimum di setiap daerah. Daerah-daerah dengan sumber daya yang sedikit memerlukan subsidi agar dapat mencapai standar pelayanan minimum itu. Jika dikaitkan dengan postulat Musgrave yang menyatakan bahwa peran *redistributive* sektor publik akan lebih efektif dan cocok jika dijalankan oleh pemerintah daerah, maka penerapan standar pelayanan minimum disetiap daerah pun akan lebih bisa dijamin pelaksanaannya oleh pemerintah pusat. Keempat, untuk mengatasi persoalan yang timbul dari menyebar atau melimpahnya efek pelayanan publik (*inter-jurisdictional spill-over effects).* Beberapa jenis pelayanan publik di suatu wilayah memiliki “efek menyebar” (atau eksternalitas) ke wilayah-wilayah lainnya. Misalnya, pendidikan tinggi (universitas), pemadam kebakaran, jalan raya penghubung antar daerah, sistem pengendalian polusi (udara dan air), dan rumah sakit daerah, tidak bisa dibatasi manfaatnya hanya untuk masyarakat daerah tertentu saja. Namun tanpa adanya “imbalan” (dalam bentuk pendapatan) yang berarti dari proyek-proyek serupa di atas, biasanya pemerintah daerah enggan untuk berinvestasi di sini. Oleh karena itulah, pemerintah pusat perlu untuk memberikan semacam insentif ataupun menyerahkan sumber-sumber keuangan agar pelayanan-pelayanan publik demikian dapat terpenuhi di daerah. Kelima, untuk stabilisasi. Transfer dana dapat ditingkatkan oleh pemerintah ketika aktivitas perekonomian sedang lesu. Di saat lain, dana transfer ke daerah bisa saja dikurangi manakala perekonomian *booming.* Transfer untuk dana-dana pembangunan (*capital grant*) adalah merupakan instrumen yang cocok untuk tujuan ini. Namun, kecermatan dalam mengkalkulasi sangat diperlukan agar tindakan menaikkan/menurunkan dana transfer itu tidak berakibat merusak atau bertentangan dengan alasan-alasan sebelumnya di atas.

Dana perimbangan merupakan sumber pendapatan daerah yang berasal dari APBN untuk mendukung pelaksanaan kewenangan pemerintahan daerah dalam mencapai tujuan pemberian atonomi kepada daerah, yaitu terutama peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik. Komponen dana perimbangan terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH).

1. Dana Alokasi Umum (DAU)

DAU adalah dana yang bersumber dari APBN di alokasikan kepada daerah dalam bentuk *block grant* yang pemanfaatannya diserahkan sepenuhnya kepada daerah, dengan tujuan pemerataan kemampuan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluaran daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

**Formula DAU**

Formula dalam penghitungan DAU dikutip dari Abdul Halim (2013:126-127), sebagai berikut

**DAU = AD + CF**

di mana:

DAU : dana alokasi umum

AD : alokasi dasar yang dihitung berdasarkan jumlah gaji pegawai

negeri sipil

CF : celah fiskal yang merupakan selisih dari kebutuhan fiskal (KbF)

dengan kepastian fiskal (KpF)

**Kebutuhan Fiskal (KbF)**  
Kebutuhan fiskal suatu daerah kabupaten / kota di hitung dengan rumus sebagai berikut.

**KbF = TBR (**

Keterangan :

TBR : total belanja rata-rata APBD

IP : indeks jumlah penduduk

IW : indeks luas wilayah

IKK : indeks kemahalan konstruksi

IPM : indeks pembangunan manusia

IPRDB/cap : indeks PDRB per kapita

**Bobot Indeks**

**Catatan :** merupakan bobot masing-masing indeks yang ditentukan berdasarkan hasil statistik

**Kapasitas Fiskal (KpF)**

Kapasitas fiskal suatu daerah di peroleh dari formula di bawah ini.

**DpF = PAD + DBH SDA + DBH Pajak**

Keterangan :

PAD : pendapatan asli daerah

DBH SDA : bagi hasil sumberdaya alam

DBH Pajak : bagi hasil pajak

1. Dana Alokasi Khusus (DAK)

DAK adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan untuk membiayai kebutuhan khusus daerah, seperti kebutuhan pembiayaan sarana dasar dan prasarana pelayanan dasar bagi masyarakat yang berbeda di bawah standar kehidupan tertentu atau untuk mendorong percepatan pembangunan daerah. Pengalokasian DAK memperhatikan ketersediaan dana dalam APBN yang berarti bahwa besaran DAK tidak dapat dipastikan setiap tahunnya. DAK dialokasikan kepada daerah tertentu berdasarkan usulan kegiatan dari sumber-sumber pembiayaannya yang diajukan kepada menteri teknis oleh daerah tersebut, dapat berbentuk rencana suatu proyek atau kegitan tertentu, atau dapat berbentuk dokumen program rencana pengeluaran tahunan dan multi tahunan untuk sektor-sektor serta sumber-sumber pembiayaan dengan memperhatikan ketersediaan dana dalam APBN, yang berarti besaran DAK tidak dapat dipastikan setiap tahunnya.

1. Dana Bagi Hasil (DBH)

DBH terdiri dari dana bagi hasil pajak dan bukan pajak. DBH pajak meliputi bagi hasil pajak penghasilan orang pribadi, bagi hasil pajak rokok dan bagi hasil cukai tembakau. Untuk Pajak Bumi dan Bangunan – Pedesaan dan Perkotaan (PBB-P2) dan Biaya Perolehan Hak atas Tanah dan bangunan (BPHTB) yang sebelumnya menjadi bagian dari DBH pajak, saat ini seluruhnya telah beralih menjadi pajak daerah. Dialihkannya PBB-P2 dan BPHTB menjadi pajak daerah, tidak hanya sekedar untuk meningkatkan kemampuan daerah dalam memenuhi kebutuhan pengeluarannya dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan namun juga untuk lebih mengefektifkan pengelolaan PBB-P2 dan BPHTB. Karena pemerintah daerah lah yang lebih memahami karakteristik daerahnya dan mengetahui apa yang terbaik dilakukan bagi masyarakat setempat, sehingga dengan pengalihan PBB-P2 dan BPHTB menjadi pajak daerah diharapkan pelayanan kepada wajib pajak akan menjadi lebih baik, efektif, efisien, dan akuntabel, sedangkan untuk DBH bukan pajak sumbernya dari provisi sumberdaya hutan (PSDH) iuran tetap kehutanan *(land rent)*, dan iuran eksploitasi. Sumber daya alam (royalty), termasuk sumber yang berasal dari pertambangan umum, minyak bumi dan gas alam serta perikanan.

Dalam pada itu, harapan dan tumpuan daerah Kabupaten dan Kota untuk dapat membiayai pelayanan publik, melaksanakan pembangunan dan menggerakkan roda pemerintahan dalam mencapai keberhasilan otonomi daerah terletak pada transfer dana perimbangan, dalam hal ini DAU yang sifatnya *block grant*. Ternyata DAU itu juga penggunaannya tersedot untuk memenuhi kebutuhan belanja pegawai dan belanja rutin. Sebagai konsekwensinya alokasi belanja modal menjadi sangat minim dan yang lebih spesifik, belanja daerah dalam bentuk infrastruktur kondisinya tidak menggembirakan. Padahal alokasi dana transfer ke daerah rata-rata mencapai 30% lebih dari total APBN (Bambang P.S Brodjonegoro, 2012).

Mensikapi perubahan besar mindset bangsa dalam mengelola pemerintahan dengan sistem desentralisasi fiskal dan otonomi daerah, dimana bandul pusat kekuasaan pemerintahan bergerak dari satu titik jakarta menyebar menuju keberbagai daerah, menjadi negara multisentris berbasis kabupaten dan kota di seluruh penjuru Indonesia, dengan perputaran waktu sampai kini mencapai usia 15 tahun. Dari hasil kajian penulis secara teoritis dipandang dari tujuan, konsep pelaksanaan dan manfaat sistem desentralisasi pemerintahan dan fiskal, bahwa konstruksi bangun negara dan sistem pemerintahan yang diwujudkan oleh *the founding father* (dipelopori Hatta dan Soepomo) dalam konstitusi negara yaitu Undang-Undang Dasar 1945 (pasal 18, 18A dan 18B) dengan sistem desentralisasi dan otonomi daerah, yang diperkuat oleh pendapat Presiden RI ke-6 Susilo Bambang Yudhoyono saat memberikan sambutan dalam acara buka puasa bersama di kediaman Ketua Dewan Perwakilan Daerah Irman Gusman, tanggal 30 Juni 2012, “mari kita matangkan dan jangan berjalan mundur atau berupaya menghapus sistem desentralisasi dan otonomi daerah sejak reformasi ini” adalah keputusan yang tepat dan benar.

Namun dalam pelaksanaannya berkembang berbagai fenomena dan isu mewarnai perjalanan desentralisasi dan otonomi daerah yang dimunculkan para pengamat, peneliti, pakar, akademisi dan praktisi, antara lain dalam aspek pembangunan ekonomi masih terbatasnya prestasi yang dapat diklaim sebagai proses otonomi dan desentralisasi. Dengan tidak mengabaikan prestasi terbatas yang secara sporadis dicapai oleh beberapa daerah, karena dari awal telah memiliki pondasi ekonomi daerah atau karena melimpahnya sumber daya alam. Otonomi daerah dan desentralisasi fiskal belum mampu mendorong daerah untuk mengoptimalkan potensinya bagi pembangunan ekonomi, Heru Wibowo dalam Brodjonegoro (2012). Selain itu, juga muncul isu yang mengarah pada perilaku pemerintah daerah otonom tentang inefisiensi penggunaan dana transfer ke daerah yang didominasi untuk belanja rutin dan belanja pegawai.

Dengan tidak mengabaikan pula kemungkinan adanya pemerintah daerah otonom yang mengedepankan kepentingan belanja birokrasi (kesejahteraan pegawai) dan kepentingan politiknya. Dari hasil kajian teoritis dan fakta empiris bahwa sejatinya akar permasalahan yang memunculkan berbagai fenomena dan isu dalam perjalanan otonomi daerah dan desentralisasi, adalah: Pertama, pembagian porsi keuangan pusat dan daerah atau pembagian kewenangan kebijakan, ternyata tidak nampak untuk memperkuat fiskal daerah sesuai tujuan otonomi dan desentralisasi fiskal, malah sebaliknya yang nampak dengan jelas adalah melebarnya ketimpangan fiskal daerah. Hal ini ditengarai sempitnya ruang fiskal daerah (PAD) yang diberikan pemerintah pusat kepada daerah dibandingkan dengan pemberian wewenang tanggung jawab untuk membiayai urusan pemerintahan, termasuk urusan kepegawaian, seperti ditegaskan Suparmoko (2011: 345) sebagaimana yang telah dijelaskan di muka. Kedua, dari sisi pembelanjaan bahwa belanja pegawai dan belanja rutin adalah non-dicretionary expenditure atau pengeluaran yang diprioritaskan, Abdul Halim (2013: 124). Dengan begitu, walaupun DAU bersifat block grant dan pemerintah daerah memiliki kebebasan dalam penggunaan sesuai kebutuhan dan aspirasi masing-masing daerah, pemanfaatannya harus memprioritaskan untuk membiayai kebutuhan belanja pegawai dan belanja rutin. Ketiga, dari formula perhitungan DAU dengan parameter terdiri dari Alokasi Dasar (AD) yang dihitung berdasarkan jumlah gaji pegawai negeri sipil daerah dan Celah Fiskal (CF) yang merupakan selisih dari kebutuhan fiskal dengan kapasitas fiskal. Perlakuan terhadap kedua parameter tersebut tidak sama, bila parameter AD dihitung dari besaran gaji pegawai negeri sipil daerah secara equal, sehingga menghasilkan kebutuhan jumlah DAU sesuai gaji yang sesungguhnya. Sedangkan parameter CF dihitung secara proporsional dari bobot Kabupaten/Kota yang bersangkutan terhadap jumlah DAU seluruh Kabupaten/Kota (setelah dikurangi jumlah gaji pegawai negeri sipil seluruh Kabupaten/Kota), sehingga nilai celah fiskal yang menjadi bagian dari nilai DAU yang dihasilkan tidak menggambarkan nilai ketimpangan fiskal yang sesungguhnya. Atau DAU atas dasar celah fikal untuk suatu Kabupaten/Kota dihitung berdasarkan perkalian bobot Kabupaten/Kota yang bersangkutan dengan jumlah DAU seluruh Kabupaten/Kota, seperti formula di bawah ini (Abdul Halim, 2013: 127-128):

DAU Kab/Kotai = Bobot Kab/Kotai x DAU Kab/Kota

CF Kab/Kotai

∑CF Kab/Kota

Bobot Kab/Kotai =

Di mana:

CF Kab/Kotai  = celah fiskal suatu daerah Kab/Kota

∑CF Kab/Kota= total celah fiskal seluruh Kab/Kota

Formula DAU dengan perlakuannya sebagaimana dijelaskan di atas, bagi Kabupaten/Kota yang mendominasi tanggungjawab urusan kepegawaian, akan menghasilkan nilai DAU yang secara signifikan mencerminkan besaran belanja pegawai yang mendominasi APBD. Sedangkan bagian DAU yang dihasilkan dari parameter celah fiskal relatif kecil, terutama untuk dimanfaatkan sebagai sumber pembiayaan belanja rutin, sehingga sulit diperankan sesuai tujuannya sebagai penyeimbang dan pengaman dalam menumbuhkan perekonomian daerah.

Berdasarkan hasil kajian teoritis yang telah diuraikan di atas, dapat disimpulkan bahwa berbagai dinamika yang terjadi mewarnai perjalanan otonomi daerah dan desentralisasi yang berdampak antara lain, dalam aspek pembangunan ekonomi fakta menunjukkan terbatasnya prestasi yang dapat di klaim sebagai hasil proses otonomi dan desentralisasi. Penyebab utamanya yaitu fiskal daerah yang rendah karena objek PAD terbatas dan DAU sebagai instrumen utama dana perimbangan pusat-daerah, dengan formula yang ada secara tidak langsung lebih difokuskan untuk memenuhi “Non-Discretionary Expenditure”, diutamakan untuk membiayai belanja pegawai dan belanja rutin. Sebagai akibatnya kesenjangan fiskal akan semakin melebar. Kondisi kesenjangan fiskal ini akan semakin melebar dan menjauh dari makna otonomi daerah dan desentralisasi dengan berlakunya Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan yang menarik urusan pemerintahan ke Provinsi atau pusat, urusan ditarik, beban tugas tetap, biaya tidak tersedia. Demikian halnya dengan Undang-undang No.6 Tahun 2014 tentang desa yang mewajibkan pemerintah daerah Kabupaten mentransfer 10% dari DAU, DBH dan PAD ke desa.

Apabila permasalah tersebut dikaitkan dengan judul tulisan ini, penulis bermaksud untuk mencari jawaban dalam meningkatkan kapasitas fiskal daerah agar ekonomi daerah tumbuh, dengan tidak melalui perubahan kebijakan desentralisasi fiskal yang telah ada karena akan memerlukan waktu yang relatif lama, melainkan dengan cara menelusuri sumber-sumber PAD dan mengurainya melalui peningkatan mobilisasi penerimaan PAD dan efisiensi belanjanya. Dengan dilandasi filosofi berfikir bahwa “Desentralisasi fiskal memegang peranan kunci atas keberhasilan otonomi daerah dengan panglimanya pembangunan ekonomi. Ekonomi daerah tumbuh dan meningkat mendorong tumbuh dan berkembangnya sektor-sektor lainnya. Ekonomi daerah meningkat mendorong pada peningkatan kehidupan rakyat yang berimplikasi pada peningkatan PAD. Siklus ini terus berproses seiring dengan berjalannya otonomi daerah, mengakumulasi dan mengkristal mewujudkan kemandirian daerah, kemandirian desa dan kemandirian rakyat yang bermuara pada walefare yaitu kesejahteraan rakyat”.

Berdasarkan pasal 57 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, bahwa sumber-sumber penerimaan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi adalah:

* + - * 1. Pendapatan Asli Daerah meliputi pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah;
        2. Dana Perimbangan, meliputi dana bagi hasil, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus;
        3. Pinjaman Daerah;
        4. Lain-lain penerimaan yang sah, antara lain hibah, dana darurat dan penerimaan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pajak daerah dan retribusi daerah merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang penting guna membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah.

Pajak daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah. Jenis-jenis pajak daerah kabupaten/kota terdiri atas pajak hotel, pajak restoran, pajak hiburan, pajak reklame, pajak penerangan jalan, pajak pengambilan bahan galian golongan C dan pajak parkir. Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB P2) dan Biaya Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), berdasarkan pasal 182 Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, mulai tahun 2014 dialihkan menjadi bagian dari pajak daerah kabupaten/kota.

Retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Adapun jasa adalah kegiatan Pemerintah Daerah berupa usaha dan pekerjaan yang menyebabkan barang, fasilitas, atau kemanfaatan lainnya yang dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan. Objek retribusi meliputi: Pertama, jasa umum antara lain adalah pelayanan kesehatan dan pelayanan persampahan; Kedua, jasa usaha antara lain adalah penyewaan aset yang dimiliki/dikuasai oleh Pemerintah Daerah, penyediaan tempat penginapan, usaha bengkel kendaraan, tempat pencucian mobil dan penjualan bibit; Ketiga, perizinan tertentu, mengingat bahwa fungsi perizinan dimaksudkan untuk mengadakan pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan, maka pada dasarnya pemberian izin oleh Pemerintah Daerah tidak harus dipungut retribusi. Akan tetapi, untuk melaksanakan fungsi tersebut, Pemerintah Daerah mungkin masih mengalami kekurangan biaya yang tidak selalu dapat dicukupi dari sumber-sumber penerimaan daerah, sehingga terhadap perizinan tertentu masih dipungut retribusi. Perizinan tertentu yang dapat dipungut retribusi, antara lain adalah izin mendirikan bangunan dan izin peruntukan penggunaan tanah. Pengajuan izin tertentu oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) tetap dikenakan retribusi karena Badan-Badan tersebut merupakan kekayaan negara atau kekayaan daerah yang telah dipisahkan. Pengajuan izin oleh pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah tidak dikenakan retribusi perizinan tertentu (Aries Djainuri, 2012:96).

Untuk efektifnya pelakasanaan desentralisasi fiskal, menurut Shah dan Thompson (dalam Agus Salim, 2002: 126), harus dikaitkan dengan 3 (tiga) komponen penting dalam desentralisasi fiskal, yaitu: (1) *revenue autonomy and adequacy* (adanya otonomi dan kecukupan dalam penerimaan); (2) *expenditure autonomy* (adanya otonomi dalam pengeluaran); dan (3) *borrowing privilages* (adanya privilages untuk melakukan pinjaman). Demikian pula Bahl (dalam Agus Salim, 2002: 126), meskipun substansinya sama dengan Shah dan Thompson namun menggunakan istilah yang sedikit berbeda yaitu: (i) *significant local government discretion to raise revenue* (pemerintah daerah memiliki diskresi yang signifikan dalam menaikan penerimaan); (ii) *significant local government expenditure responsibilities* (pemerintah daerah memiliki kewenangan yang signifikan dalam pengeluaran); dan (iii) *local borrowing ability* (kemampuan daerah untuk meminjam).

Komponen pertama dari efektifitas desentralisai fiskal adalah kewenangan dalam penerimaan. Kewenangan dalam penerimaan ini dapat diketahui melalui optimalisasi penerimaan Pemerintah Daerah dengan mengembangkan potensi dan menggali sumber keuangannya sehingga dapat memperkecil ketergantungannya dari Pemerintah Pusat, sebagaimana dikemukakan oleh Bird dan Vaillancourt (2000: 16) berikut ini:

*Pertama,* pendapatan dari “sumber sendiri” paling tidak cukup untuk memungkinkan daerah-daerah kaya untuk membiayai sendiri pelayanan lokal, terutama mempunyai manfaat bagi masyarakat setempat; *Kedua,* sedapat mungkin penerimaan-penerimaan daerah dapat dipungut hanya dari masyarakat setempat, terutama manfaatnya mereka terima dari pelayanan pemerintah daerah.

Kemampuan untuk mendapatkan sumber pendapatan sendiri ini dikenal dengan kemandirian daerah dalam menggali potensi fiskalnya (Musgrave dan Musgrave, 1991: 124). Lebih lanjut Musgrave dan Musgrave memberikan istilah kemandirian keuangan daerah ini dengan kinerja keuangan daerah sebagaimana dikemukakannya sebagai berikut:

“Semakin tinggi kontribusi pendapatan asli daerah dan semakin tinggi kemampuan daerah untuk membiayai kemampuannya sendiri akan menunjukkan kinerja keuangan daerah yang positif. Dalam hal ini kinerja keuangan positif dapat diartikan sebagai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai kebutuhan daerah dan mendukung pelaksanaan otonomi daerah pada daerah tersebut” (Musgrave dan Musgrave, 1991: 124).

Lebih lanjut dikemukakan oleh Musgrave dan Musgrave (1991: 125) bahwa dalam mengukur kinerja keuangan daerah dapat menggunakan dua buah ukuran yaitu derajat desentralisasi fiskal dan derajat kemandirian daerah. Derajat desntralisasi fiskal diperoleh dengan cara:

1. Membandingkan antara pendapatan asli daerah dengan penerimaan daerah;
2. Membandingkan antara bagi hasil pajak dan bukan pajak dengan total penerimaan daerah;
3. Membandingkan antara sumbangan dari pusat dengan total penerimaan daerah.

Sedangkan derajat kemandirian daerah menurut Musgrave dan Musgrave (1991: 125) diperoleh dengan cara:

1. Membandingkan antara pendapatan asli daerah dengan total pengeluaran daerah;
2. Membandingkan antara pendapatan asli daerah dengan pengeluaran rutin;
3. Membandingkan antara pendapatan asli daerah dan bagi hasil pajak dan bukan pajak dengan total pengeluaran daerah.

Berdasarkan perhitungan di atas dapat diketahui bahwa semakin tinggi derajat kemandirian suatu daerah menunjukkan bahwa daerah tersebut mampu membiayai pengeluarannya sendiri tanpa bantuan dari pemerintah pusat. Apabila dipadukan dengan derajat fiskal yang digunakan untuk melihat kontribusi pendapatan asli daerah terhadap pendapatan daerah secara keseluruhan, maka akan terlihat kinerja keuangan daerah secara utuh.

**2.1.6**. **Manajemen Keuangan Daerah.**

Dalam teori organisasi dikemukakan bahwa pemerintah (pusat dan daerah) adalah organisasi nirlaba atau organisasi publik. Sebagai organisasi publik pemerintah bertujuan untuk memajukan kesejahteraan umum atau masyarakat. Kesejahteraan tersebut dapat tercermin pada tingkat kemakmurannya dengan terpenuhinya kebutuhan sandang pangan dan papan. Hal tersebut tercermin pula pada aspek pendidikan, kesehatan, infrastruktur dan lain-lain. Untuk mencapai tujuan organisasi bukan tanpa masalah. Salah satunya adalah masalah keuangan, Abdul Halim (2013:45).

Menurut Mardiasmo dalam Mahmudin (2009) bahwa untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera, pemerintah daerah harus berorientasi untuk memberikan pelayanan publik terbaik. Pemberian pelayanan publik yang berkualitas memang membutuhkan biaya yang tidak murah. Namun dengan manajemen keuangan daerah yang optimal, maka ketersediaan pelayanan publik yang murah dan berkualitas bukan hal yang tidak mungkin. Optimalisasi manajemen keuangan daerah tidak hanya berfokus pada peningkatan volume APBD semata, sebab peran pemerintahan Daerah melalui APBD saja tidak akan mampu mengatasi semua permasalahan daerah. Pemerintah daerah semestinya tidak hanya berorientasi untuk meningkatkan volume anggaran setinggi-tingginya, tetapi yang lebih utama adalah mengoptimalkan tata kelola keuangan daerah yang dimilikinya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan perbaikan pelayanan publik karena hal itulah yang menjadi *core business* pemerintah. Untuk itu, diperlukan penguatan pola hubungan antara pemerintah dengan masyarakat, swasta, dan pihak ketiga melalui program kemitraan yang saling menguntungkan. Perludisadari juga oleh daerah bahwa dalam era globalisasi perubahan perekonomian global akan berdampak pada perekonomian nasional. Selanjutnya perekonomian nasional akan mempengaruhi perekonomiandaerah. Penurunan pertumbuhan ekonomi dunia sangat berpengaruh pada menurunnya ekonomi nasional yang pada gilirannya akan mempengaruhi pada transfer dana perimbangan ke daerah. Sebaliknya, kinerja perekonomian nasional juga tidak dapat dilepaskan dari kinerja ekonomi daerah. Oleh karena itu. untuk mencapai tujuan pembangunan ekonomi nasional maka diperlukan sinergi dan harmonisasi kebijakan ekonomi pusat dan daerah. Tata kelola keuangan daerah yang kuat dapat mendukung perekonomian daerah dan perekonomian nasional. Tata kelola keuangan daerah yang baik merupakan elemen penting pelaksanaan *Good Governance.* Elemen tata kelola keuangan daerah tersebut meliputi antara lain penerapan sistem manajemen keuangan daerah, sistem akuntansi keuangan daerah, pengawasan dan audit keuangan daerah, kelembagaan pengelolaan keuangan daerah, regulasi dan sumberdaya manusia yang memiliki standar kompetensi, profesionalisme, dan standar etika dalam pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah di masa datang akan menghadapi tantangan yang semakin besar. Sumber-sumber pendapatan yang selama ini menjadi andalan penerimaan negara/daerah suatu saat mungkin berkurang bahkan habis. Sumber penerimaan dari minyak dan gas kita dalam jangka panjang terancam habis, perubahan iklim dan lingkungan dapat mengancam hasil produksi pertanian, dan sumber daya alam hutan dan kelautan terancam berkurang. Untuk itu diperlukan paradigma pengelolaan keuangan negara/daerah yang bervisi ke depan yang tidak sekadar berpikir secara konvensional, atau melanjutkan kebiasaan yang sudah berjalan *(business as usual).* Pemerintah Daerah harus mempunyai manajer keuangan yang handal. Pemerintahan Daerah ditantang untuk mampu menggali sumber-sumber penerimaan daerah dalam rangka peraturan perundangan yang ada tanpa mengorbankan masyarakat.

Berdasarkanpermasalahan yang dikemukakan diatas dapat disimpulkan bahwa untuk mencapai tujuan pemerintah mewujudkan masyarakat yang sejahtera memang diperlukan tidak sedikit biaya. Namun yang terpenting berapapun biayanya yang tersedia, kata kunci keberhasilannya adalah bagaimana pengelolaan (manajemen) keuangan dilaksanakan dengan optimal.

Pengertian manajemen keuangan menurut Suad Husnan (2004) adalah manajemen terhadap fungsi-fungsi keuangan yang menyangkut kegiatan atas perencanaan, analisis dan pengendalian kegiatan keuangan yang dapat dikelompokkan menjadi dua kegiatan utama, yaitu kegiatan penggunaan dana dan kegiatan mencari sumber pendanaan.

Menurut Abdul Halim (2013:168) manajemen keuangan sektor publik (pemerintah pusat dan daerah) secara sederhana didefinisikan yaitu bagaimana pemerintah mencari sumber pendapatan dan bagaimana mengalokasikannya *(how to get fund and to allocate the fund).*

Rahardjo Adisasmita (2010:113) memberi pengertian pengelolaan (manajemen) keuangan daerah adalah suatu proses dalam melaksanakan atau mengurus anggaran pembiayaan daerah yang mencakup anggaran pendapatan dan pengeluaran daerah.

**2.1.6.1 Fungsi Anggaran**

Dalam bentuk yang paling sederhana, anggaran publik merupakan suatu dokumen yang menggambarkan kondisi keuangan dari suatu organisasi yang meliputi informasi mengenai pendapatan, belanja dan aktiva. Anggaran berisi estimasi mengenai apa yang akan dilakukan organisasi dimasa yang akan datang, Mardiasmo (2009) dalam Abdul Halim (2013:84-85).

Undang-undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, menyatakan bahwa anggaran adalah alat akuntabilitas, manajemen, dan kebijakan ekonomi anggaran sebagai instrumen kebijakan ekonomi berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan bernegara.

Ada beberapa alasan penyebab anggaran dianggap penting (Mardiasmo, 2009) dalam Abdul Halim (2013:85), yaitu : (a) Anggaran merupakan alat bagi pemerintah untuk mengarahkan pembangunan sosial-ekonomi, menjamin kesinambungan, dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat; (b) anggaran diperlukan karena adanya kebutuhan dan keinginan masyarakat yang tidak terbatas dan terus berkembang, sedangkan sumberdaya yang ada terbatas; dan (c) anggaran diperlukan untuk meyakinkan bahwa pemerintah telah bertanggungjawab terhadap rakyat.

Sedangkan fungsi utama anggaran mengutip Deddy Nordiawan (2006:48-49) pada anggaran manajemen organisasi sektor publik, sebagai berikut:

1. Anggaran sebagai alat perencanaan. Dengan fungsi ini organisasi tahu apa yang harus dilakukan dan kearah mana kebijakan di buat.
2. Anggaran sebagai alat pengendalian. Dengan adanya anggaran organisasi sektor publik dapat menghindari adanya pengeluaran yang terlalu besar (over spending) atau adanya pengeluaran dana yang tidak semestinya (misspending).
3. Anggaran sebagai alat kebijakan. Dengan adanya anggaran organisasi sektor publik dapat menentukan arah atas kebijakan tertentu.
4. Anggaran sebagai alat politik. Dengan adanya anggaran dapat dilihat komitmen pengelola dalam melaksanakan program-program yang telah dijanjikan.
5. Anggaran sebagai alat koordinasi dan komunikasi dengan dokumen anggaran yang komprehensif sebuah bagian atau unit kerja atau departemen dapat diketahui apa yang harus dilakukan dan apa yang akan dilakukan oleh masing-masing bagian atau unit kerja lainnya.
6. Anggaran sebagai alat penilaian kerja. Anggaran adalah suatu ukuran yang bisa menjadi patokan apakah suatu bagian / unit kerja telah memenuhi target baik berupa terlaksananya aktivitas maupun terpenuhinya efesiensi biaya
7. Anggaran sebagai alat motivasi. Anggaran dapat digunakan sebagai alat komunikasi dengan menjadikan nilai-nilai nominal yang tercantum sebagai target pencapaian. Dengan catatan anggaran akan menjadi alat motivasi yang baik jika memenuhi sifat menantang tetapi masih bisa dicapai. Maksudnya adalah suatu itu hendaknya jangan terlalu tinggi sehingga tidak dapat dipenuhi juga jangan terlalu rendah sehingga mudah dicapai.

**2.1.6.2. Anggaran Berbasis Kinerja**

Begitu penting peran dan fungsi anggaran sebagai instrumen dalam mencapai tujuan organisasi dengan panglimanya bidang ekonomi adalah untuk terwujudnya pertumbuhan ekonomi dalam mencapai masyarakat yang sejahtera.

Oleh karena itu, anggaran yang disusun harus didasarkan pada program kegiatan sebagai penjabaran dari visi dan misi yang telah ditentukan dan harus jelas pula target capaiannya baik output maupun autcome nya. Begitu pula dalam merealisasikan anggaran, bukan capaian volume anggarannya saja, melainkan bagaimana capaian kegiatannya, realisasikan anggaran untuk kegiatan yang langsung menyentuh kepentingan masyarakat luas, makin awal pelaksanaan kegiatan, makin bermanfaat serta efek stimulusnya juga makin luas. Jika pelaksanaannya cenderung terlambat hingga ke akhir tahun padahal seharusnya bisa dilaksanakan lebih awal, maka yang dirugikan sebenarnya adalah masyarakat banyak, karena manfaat yang akan di terima tertunda.

Itulah beberapa ciri anggaran berbasis kinerja, sebagaimana dikemukakan Mardiasmo (2009) dalam Abdul Halim (2013:83) bahwa anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial.

Lebih lanjut dikemukakan Abdul Halim (2013:87-88) bahwa penganggaran berbasis kinerja merupakan suatu pendekatan dalam sistem penganggaran yang memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dan kinerja yang diharapkan, serta memperhatikan efisiensi dalam pencapaian kinerja tersebut. Pengertian kinerja adalah prestasi kerja yang berupa keluaran dari suatu kegiatan atau hasil dari suatu program dengan kuantitas dan kualitas yang terukur. Sebagai landasan konseptual yang mendasari penerapan penganggaran berbasis kinerja meliputi: (a) Pengalokasian anggaran berorientasi pada kinerja (*output and outcome oriented);* (b) Pengalokasian anggaran program / kegiatan yang didasarkan pada tugas-fungsi unit kerja yang dilekatkan pada struktur organisasi *(money follow function);* (c) Adanya fleksibilitas pengelolaan anggaran dengan tetap menjaga prinsip akuntabilitas *(let the manager manages).*

Agar penerapan anggaran berbasis kinerja dapat di optimalkan, digunakan instrumen yaitu: (a) Indikator kinerja, merupakan instrumen yang digunakan untuk mengukur kinerja; (b) Standar biaya, adalah satuan biaya yang ditetapkan berupa standar biaya masukan maupun standar biaya keluaran sebagai acuan perhitungan kebutuhan anggaran; (c) Evaluasi kinerja, merupakan penilaian terhadap capaian sasaran kinerja, konsistensi perencanaan dan implementasi serta realisasi penyerapan anggaran.

Berdasarkan penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa secara optimal prinsip utama penerapan penganggaran berbasis kinerja adalah adanya keterkaitan yang jelas antara kebijakan yang terdapat dalam dokumen perencanaan dan alokasi anggarannya. Dokumen perencanaan tersebut bagi pemerintah daerah meliputi Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dan RENJA Organisasi Perangkat Daerah (OPD). Sedangkan alokasi anggaran yang dikelola OPD tercermin dalam dokumen RKA-OPD dan Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) yang juga merupakan dokumen perencanaan dan penganggaran yang bersifat tahunan serta mempunyai keterkaitan erat. Pemerintah daerah melalui Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) menentukan prioritas pembangunan beserta-kegiatan yang akan dilaksanakan dalam dokumen RKPD. Selanjutnya berdasarkan tugas-fungsi yang di emban dan dengan mengacu RKPD dimaksud, OPD menyusun: (a) Program, indikator kinerja utama (IKU) program sesuai tugas fungsinya; dan (b) kegiatan, indikator kinerja kegiatan (IKK) dan keluarannya sesuai program yang menjadi tanggung jawabnya.

**2.1.6.3. Manajemen APBD**

Secara umum *anggaran* diartikan sebagai perkiraan atau perhitungan. Sedangkan anggaran daerah adalah perhitungan penerimaan dan belanja atas pengeluaran yang akan dilaksanakan oleh pemerintah daerah.

Dari sisi hukum, anggaran daerah ini disebut sebagai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan didefinisikan sebagai rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Pasal 1 Undang-undang No. 33 Tahun 2004). APBD merupakan bentuk riil pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah dalam kurun waktu satu tahun.

Menurut Rahardjo Adisasmita (2010:42), APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam tahun anggaran tertentu. Tahun fiskal APBD sama dengan tahun fiskal Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Semua penerimaan dan pengeluaran daerah dalam rangka desentralisasi dicatat dan dikelola dalam APBD.

Karena keterkaitannya yang erat dengan kepentingan masyarakat serta menggunakan dana masyarakat/rakyat, maka APBD harus ditetapkan dengan persetujuan wakil rakyat (DPRD). Hal ini berbeda dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Yang cukup ditetapkan sebagai Peraturan Kepala Daerah (tanpa persetujuan DPRD). Hal ini didasarkan pada pasal 19 ayat (3) Undang-undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Walaupun APBD dirancang dengan mengacu pada RPJMD, penetapan APBD harus dengan persetujuan DPRD karena didalamnya menyangkut penggunaan uang rakyat. Sementara itu RPJMD yang setiap tahunnya dijabarkan dalam bentuk Rencana Kerja Perangkat Daerah (RKPD) belum menjadi dasar bagi penggunaan uang rakyat.

Untuk mengefektifkan pengelolaan APBD sejak reformasi manajemen keuangan daerah yang dimulai sejak diberlakukan Undang-undang No. 22 dan Undang-undang No. 25 Tahun 1999, telah diberlakukan paket peraturan perundangan yang merupakan suatu peraturan menyeluruh dan komprehensif *(omnibus regulations)* mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pelaporan, pengauditan, dan evaluasi kinerja atas pengelolaan keuangan daerah. Paket peraturan perundangan yang merupakan *omnibus regulations* itu antara lain:

1. UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang menggantikan *Indische Comptabiliteitswet* (ICW) warisan Pemerintah Hindia Belanda
2. UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
3. UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara
4. UUNo. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
5. UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah (merupakan revisi UU No. 22 Tahun 1999)
6. UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah (revisi UU No. 25 Tahun 1999)
7. PP No. 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintah
8. PP No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah
9. PP No. 8 Tahun 2006 tentang Laporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah
10. PP No. 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (LPPD) Kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Kepada DPRD. dan Informasi LPPD Kepada Masyarakat
11. Permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah
12. Permendagri No. 59 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Permendagri No. 13 Tahun 2006

**Tabel 2.1**

**Peraturan Perundangan Terkait Manajemen Keuangan Daerah**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Pra-otonomi Daerah dan Desentralisasi Fiskal** | **Transisi Otonomi**  **(Reformasi Tahap I)** | **Pasca transisi Otonomi**  **(Reformasi Tahap II)** |
| UU No.5 Tahun 1974  Manual Administrasi  Keuangan Daerah  (MAKUDA 1981)  PP No.5 Tahun 1975  PP No.6 Tahun 1975 | Peraturan KDH  Peraturan Daerah:  Pokok-pokok Pengelolaan Keuangan Daerah  Kepmendagri No. 29 Tahun 2002  PP No.105 Tahun 2000  PP No.108 Tahun 2000 | Permendagri No.13  Tahun 2006 (Direvisi menjadi Permendagri No.59 Tahun 2007  UU No.17 Tahun 2003  UU No.1 Tahun 2004  UU No.15 Tahun 2004  UU No.25 Tahun 2004  UU No.32 Tahun 2004  UU No.33 Tahun 2004  UU No.24 Tahun 2005  UU No.58 Tahun 2005  UU No.22 Tahun 1999  UU No.25 Tahun 1999 |

Paket peraturan perundang-undang tersebut sebagai langkah reformasi keuangan daerah antara lain mencakup perubahan sistem penganggaran, meliputi perubahan dalam proses penganggaran dan perubahan struktur penganggaran. Dengan perubahan itu unsur utama APBD meliputi (1) pendapatan, (2) belanja daerah, dan (3) pembiayaan daerah. Ketiganya merupakan satu kesatuan dengan struktur APBD seperti pada tabel di bawah ini.

**Tabel 2.2**

**Struktur APBD**

|  |  |
| --- | --- |
| **PERMENDAGRI NO. 59 TAHUN 2007** | |
| **PENDAPATAN**  Pendapatan Asli Daerah  Dana Perimbangan  Lain-lain Pendapatan yang Sah  **Total Pendapatan**  **BELANJA**  BELANJA TIDAK LANGSUNG  Belanja Pegawai  Belanja Bunga  Belanja Subsidi  Belanja Hibah  Belanja Bantuan Sosial  Belanja Bagi Hasil  Belanja Bantuan Keuangan  Belanja Tidak Terduga  **Total Belanja Tidak Langsung**  **BELANJA LANGSUNG**  Belanja Pegawai  Belanja Barang Dan Jasa  Belanja Modal  **Total Belanja Langsung**  **TOTAL BELANJA**  **SURPLUS/(DEFISIT)**  **PEMBIAYAAN**  **Penerimaan Pembiayaan**  Penggunaan SILPA Tahun Lalu  Pencairan Dana Cadangan  Penjualan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan  Pinjaman Daerah  Penerimaan Kembali Pinjaman (Piutang)  **Total Penerimaan Pembiayaan**  **Pengeluaran Pembiayaan**  Pembentukan Dana Cadangan  Penyertaan Modal Pemerintah Daerah  Pembayaran Pokok Pinjaman  Pemberian Pinjaman  **Total Pengeluaran Pembiayaan**  **PEMBIAYAAN NETO**  **SILPA Tahun Berkenaan** | xxx  xxx  xxx  xxx  xxx  xxx  xxx  xxx  xxx  xxx  xxx  xxx  xxx  xxx  xxx  xxx  xxx  xxx  xxx  xxx  xxx  xxx  xxx  xxx  xxx  xxx  xxx  xxx  xxx  xxx  xxx  xxx |

**2.1.7. Kepemimpinan *(Leadership)***

Konsep "pemimpin" berasal dari kata asing *"leader"* dan "kepemimpinan" dari *"leadership".* Bennis (1998), menyatakan bahwa "pemimpin adalah orang yang paling berorientasi hasil di dunia, dan kepastian dengan hasil ini hanya positif kalau seorang mengetahui apa yang diinginkannya." Sedangkan Kartono (2005) menyatakan bahwa "pemimpin adalah seorang pribadi yang memiliki superioritas tertentu, sehingga dia memiliki kewibawaan dan kekuasaan untuk menggerakkan orang lain melakukan usaha bersama guna mencapai sasaran tertentu." Lebih lanjut Sudriamunawar (2006) mengemukakan pemimpin adalah "seseorang yang memiliki kecakapan tertentu yang dapat mempengaruhi para pengikutnya untuk melakukan kerjasama ke arah pencapaian tujuan yang telah ditentukan."

Kepemimpinan didefinisikan ke dalam ciri individual, kebiasaan, cara mempengaruhi orang lain, interaksi, kedudukan dalam administrasi dan persepsi mengenai pengaruh yang sah. Ada beberapa pendapat yang dikemukakan oleh para ahli tentang kepemimpinan, di antaranya:

Hill dan Caroll (1997) berpendapat bahwa "kepemimpinan dapat diartikan sebagai kemampuan mendorong sejumlah orang (dua orang atau lebih) agar bekerja sama dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan yang terarah pada tujuan bersama." Struktur organisasi adalah kerangka atau susunan unit atau satuan kerja atau fungsi-fungsi yang dijabarkan dari tugas atau kegiatan pokok suatu organisasi, dalam usaha mencapai tujuannya. Setiap unit mempunyai posisi masing-masing, sehingga ada unit yang berbeda jenjang atau tingkatannya dan ada pula yang sama jenjang atau tingkatannya antara yang satu dengan yang lain.

Di samping itu, Stephen P. Robbins (2006) mendefinisikan "kepemimpinan sebagai suatu kemampuan untuk mempengaruhi kelompok menuju pencapaian sasaran." Definisi lain dikemukakan Ordway Tear yang dikutip oleh Kartini Kartono (2003) yang menjelaskan bahwa "kepemimpinan adalah mempengaruhi orang-orang agar mereka mau bekerjasama untuk mencapai tujuan yang diinginkan." Selanjutnya Howard H. Hoyt mengatakan bahwa "kepemimpinan adalah seni untuk mempengaruhi tingkah laku manusia atau kemampuan untuk membimbing orang." Lebih jauh Richards dan Eagel dalam Yukl (2009) secara sederhana mengatakan bahwa "kepemimpinan adalah cara mengartikulasikan visi, mewujudkan nilai, dan menciptakan lingkungan guna mencapai sesuatu".

Pengertian lain menurut Sondang P. Siagian (2010) sebagai berikut:

"Kepemimpinan adalah kemampuan seseorang untuk mempengaruhi orang lain, dalam hal ini para bawahannya, sedemikian rupa sehingga orang lain mau melakukan kehendak pemimpin meskipun secara pribadi hal itu mungkin tidak disenangi."

Lebih jauh Miftah Thoha (2009), mengatakan "kepemimpinan adalah kegiatan untuk mempengaruhi perilaku orang lain, atau seni mempengaruhi orang lain atau seni mempengaruhi manusia, baik perorangan maupun kelompok”. Selain itu, Aritonang (2007) Menyebutkan :

"kepemimpinan adalah pada dasarnya berhubungan dengan ketrampilan, kecakapan, dan tingkat pengaruh yang dimiliki seseorang, oleh sebab itu kepemimpinan bisa dimiliki oleh orang yang bukan pemimpin".

**2.1.7.1. Kepemimpinan Stratejik**

Dalam era global dunia menjadi tanpa batas *(unborderless)* mobilitas sumberdaya menjadi semakin cepat, informasi menjadi instan, organisasi dihadapkan pada berbagai peluang dan sekaligus tantangan yang semakin kompleks. Perubahan telah memunculkan *"the new rule of the game"* dan organisasi bisnis dituntut untuk dapat bertindak cepat dan fleksibel demi eksistensi dan perkembangannya dimasa yang akan datang.

Perubahan yang bergejolak dan kondisi ketidakpastian berjalan dengan cepat dan tidak menentu dewasa ini, mendorong setiap organisasi termasuk organisasi pemerintahan untuk cepat' tanggap dalam menghadapi perubahan tersebut, sehingga akhirnya mampu menyesuaikan dengan berbagai tuntutan masyarakat dan lingkungan strategis mereka. Pentingnya perhatian terhadap eksistensi organisasi yang sehat dan berdaya saing tinggi merupakan bagian dari fenomena dunia tanpa batas. Menurut Mc. Kinsey dalam Sedarmayanti (2010) menyatakan bahwa eksistensi organisasi dapat dilacak dari minimal 7 S yaitu : *1. System, 2. Structure, 3. Strategy, 4. Staff, 5. Skill Leadership, 6. Style, dan 7. Share Value.*

Dalam kondisi ini diperlukan kehadiran seorang pemimpin yang memiliki visi jauh kedepan, kepemimpinan yang memiliki *sense of change* yang tinggi serta pemimpin yang sadar akan posisinya di tengah-tengah lingkungan yang terus berubah. Pemimpin yang tidak hanya menjadi *agent of change,* tetapi sekaligus memimpin perubahan itu sendiri. Kepemimpinan strategis harus memiliki *sense* *of business* yang tinggi, mampu bertindak proaktif, kreatif dan inovatif.

Kepemimpinan yang mampu menciptakan kondisi yang dapat menumbuhkan motivasi seluruh elemen organisasi untuk terus belajar dan berkembang. Kepemimpinan harus dapat mendesain tata kelola organisasi yang baru untuk dapat memuaskan seluruh stakeholdernya. Pada saat yang sama pemimpin juga diharapkan dapat berpikir keluar dari tata nilai dan budaya organisasi yang memang sudah tidak relevan. Sebaliknya pemimpin harus berani berfikir beda untuk menciptakan peluang dan mewujudkan mimpi organisasi.

Overton (2002) menyatakan "menarik untuk dicermati bahwa, hampir setiap aspek kerja dipengaruhi oleh dan tergantung pada "kepemimpinan". Artinya, kepemimpinan sangat menentukan keberhasilan sebuah organisasi dalam membangun kapabilitas dan kompetensinya untuk memenangkan persaingan secara berkelanjutan *(sustainable competitive advantage).* Hal ini mengindikasikan bahwa paradigma kepemimpinan adalah sesuatu yang sangat dinamis dan memiliki kompleksitas yang tinggi.

Suatu organisasi akan dapat bersaing di era globalisasi bila seorang pemimpin yang memangku jabatan dalam suatu organisasi baik itu pada level bawah hingga atas haruslah memiliki dasar atau sifat dan karakteristik kepemimpinan yang kuat dan menerapkan gaya kepemimpinan atau pola kerja yang konsisten terhadap situasi kerja yang dihadapi. Selain itu, seorang pemimpin di dalam melaksanakan tugasnya harus berupaya menciptakan dan memelihara hubungan yang baik dengan bawahannya agar mereka dapat bekerja secara produktif yang secara tidak langsung akan meningkatkan produktivitas organisasi.

Melihat realitas lingkungan saat ini, organisasi menuntut kepemimpinan yang dapat mengelola keberagaman dalam berbagai aspek. Dibutuhkan *mindset* pemimpin yang holistik, artinya mampu berfikir lintas budaya, lintas fungsi, lintas bahasa, lintas kapabilitas dan sebagainya untuk dapat menciptakan peluang dan keunggulan dari diversitas yang ada. Di samping itu perubahan yang cepat menuntut fleksibilitas dan kapabilitas dinamis yang tinggi, kondisi ini juga menuntut untuk mengubah paradigma kepemimpinan yang lebih memberdayakan seluruh kapabilitas yang ada, kepemimpinan yang lebih demokratis dan partisipatif. Pemimpin masa depan harus berani keluar dari nilai dan budaya yang memang sudah tidak relevan lagi, untuk kemudian berpikir kreatif dan inovatif menciptakan peluang organisasi. Kepemimpinan yang efektif adalah perpaduan antara talenta, ilmu pengetahuan dan ketrampilan serta lingkungan yang membentuknya.

Bennis dan Nanus (2006) menyatakan bahwa "perhatian utama para pemimpin adalah membangun organisasi guna menjamin kelangsungan hidup dan kesuksesan jangka panjang." Pemimpin merupakan instrumen utama yang dimiliki oleh suatu organisasi untuk menyampaikan impiannya, menunjukkan ke arah keberhasilan mereka, dan membantu orang agar bisa bekerja sama secara efektif untuk menciptakan masa depan yang lebih cerah. Oleh karena itu, seorang pemimpin sejati mampu membuat bukti terciptanya keunggulan bersaing sekaligus bertanggung jawab terhadap lingkungan.

Beranjak dari beberapa konsep kepemimpinan dikaitkan dengan konsep stratejik, maka dapat disimpulkan bahwa "kepemimpinan stratejik adalah kepemimpinan yang mampu memantapkan nilai-nilai yang akan menjadi landasan berpikir bersama agar mampu beradaptasi dengan perubahan, menginisiasi perubahan, melebur dengan perubahan itu, menggerakkan sumber daya organisasi menuju pencapaian perubahan yang diinginkan, serta mengarahkan roda organisasi kepada hari depan yang lebih baik." Handscombe dan Norman (1989) mcnjelaskan :

"kepemimpinan stratejik mengacu pada kemampuan pimpinan eksekutif kepala atau top manajemen untuk menerapkan visi strategis bagi organisasinya, untuk mengajak dan mendorong orang lain dalam meraih visi tersebut."

Sejalan dengan pendapat itu, Jacobs (2005) menyatakan kepemimpinan stratejik terfokus pada visi dan menjadi model visi tersebut sebagai landasan dalam membangun organisasi *(how to develop an organization vision).*

Lebih mendalam Hitt, Ireland dan Hoskisson (2004) memberikan definisi "kepemimpinan stratejik adalah kemampuan untuk mengantisipasi, melihat ke depan, mempertahankan fleksibilitas dan memberdayakan orang lain untuk menciptakan perubahan strategis yang diperlukan." Terkait dengan pendapat ini, maka kepemimpinan strategik berhubungan dengan pengelolaan proses penyusunan strategi untuk meningkatkan kinerja (*www,strateaicleadershipresources.com).* Sebagai ilustrasi keterkaitan kepemimpinan stratejik dengan proses manajemen stratejik dapat dilihat pada gambar sebagai berikut:

Effective Strategic Leadership

Strategic Intent

Strategic Mission

Shape the formation of

and

Succesful Strategic Actions

Formulation of Strategies

Implementation of Strategies

Strategic Competititveness Above-Average Returns

Influence

yields

yields

**Gambar 2.1**

**Kepemimpinan Stratejik dan Proses Manajemen Stratejik**

*Sumber: Hitt, Ireland dan Hoskisson, 2004*

llustrasi tersebut di atas diperkuat oleh pendapat Lemay (2009)

yang menyatakan bahwa:

*"The results show that different levels of leadership practice are necessary to the management and implementation of a strategic file and that if one or several levels of leadership are not assumed in a perspective of collective action, this has an impact on the overall performance."*

Untuk itu, hakekatnya kepemimpinan stratejik itu multifungsi,, melibatkan pengelolaan melalui orang-orang, mengelola seluruh organisasi dan meniru perubahan yang kelihatannya akan meningkatkan lingkungan saat ini. Karena kompleksitas dan hakikat global dari lingkungan ini, para pemimpin strategis harus belajar bagaimana caranya mempengaruhi perilaku manusia dengan efektif dalam lingkungan yang tidak pasti. Melalui kata-kata atau contoh pribadi, dan melalui kemampuannya untuk melihat masa depan, para pemimpinan strategis yang efektif mempengaruhi perilaku, pikiran, dan perasaan-perasaan orang yang bekerja dengannya secara bermakna.

"Para pemimpin startegis yang efektif mau membuat keputusan yang jelas dan berani, namun tetap pragmatis keputusan-keputusan yang mungkin sulit, tetapi diperlukan untuk mengatasi kondisi internal dan eksternal yang dihadapinya" (Wahyudi, 1996). Para pemimpin strategis yang efektif meminta umpan-balik yang bersifat memperbaiki dari rekan sejawatnya, atasan, dan para pegawai tentang nilai dari keputusan-keputusan sulit. Sering kali, umpan-balik ini didapatkan melalui komunikasi tatap muka. Ketidakmauan untuk menerima umpan balik dapat menjadi penyebab utama dari kegagalan eksekutif-eksekutif yang berbakat, menunjukkan bahwa "para pemimpin strategis harus meminta umpan-balik secara terus menerus dari orang-orang yang dipengaruhi oleh keputusan-keputusannya" (Salusu, 2006). Menurut Hardjo (2012) pemimpin stratejik harus : Pertama, memiliki tujuan yang ingin dicapai dalam jangka pendek maupun jangka panjang. Kedua, memiliki kekuatan yang ada, utamanya organisasi yang ada di bawah kendalinya. Ketiga, memiliki karakteristik yang ada pada dirinya, dengan kelebihan dan kekurangannya. Keempat, mengisi kekurangan yang ada pada dirinya dengan membentuk tim yang terdiri dari orang-orang yang mempunyai karakteristik berbeda namun *complementary* agar dapat menutupi kekurangan pada dirinya dan saling mengisi.

Sedangkan menurut Joseph C. Rost (1993) bahwa kepemimpinan stratejik harus memiliki komitmen : Pertama, terhadap kemajuan organisasi dicapai melalui proses yang membutuhkan energi besar dan ketahanan menghadapi hambatan. Kedua, tugas pemimpin adalah menciptakan sinergi yang solid melalui visi, misi, strategi, dan bentuk organisasi yang disiapkan sebagai sarana mencapai tujuan tertinggi. Ketiga, pemimpin senantiasa dihadapi oleh perubahan yang cepat, kompleks, informasi yang ambigu, globalisasi, kemajuan teknologi yang cepat, perubahan gaya hidup, dan Iain-Iain. Akibatnya pemimpin dibebani permasalahan : stress dan fokus pada internal dan perubahan jangka pendek lupa pada perpekstif jangka panjang. Keempat, kepemimpinan strategis bertanggung jawab menciptakan harmoni antara tuntutan lingkungan eksternal organisasi (dunia) dengan visi, misi, strategi, dan implementasi organisasi. Kelima, misi menggambarkan wujud organisasi di masa depan. Keenam, misi menggambarkan nilai-nilai pokok *(cored valued),* tujuan *(purpose),* dan alasan akan eksistensi organisasi, serta langkah dan cara mewujudkan visi. Ketujuh, strategi menyediakan arah yang menerjemahkan visi' menjadi aksi dan merupakan dasar bagi pengembangan mekanisme spesifik untuk menolong organisasi mencapai tujuannya.

**2.1.7.2. Faktor-faktor Kepemimpinan Stratejik**

Kepemimpinan strategis merupakan kepemimpinan yang bersifat sangat kompleks, tetapi menentukan. Strategis tidak dapat dirumuskan dan diterapkan untuk menghasilkan laba di atas rata-rata tanpa para pemimpin strategis yang efektif. Oleh karena itu, kepemimpinan strategis merupakan prasyarat untuk keberhasilan strategis, sehingga hal pokok yang diperlukan dari kepemimpinan strategis adalah kemampuan untuk mengelola operasi organisasi dengan efektif dan mempertahankan kinerja yang tinggi sepanjang waktu (Mulyadi, 2007). Dimensi kepemimpinan stratejik diungkapkan oleh Ghiselli dalam Mosley et. al. (2006) bahwa kepemimpinan stratejik memiliki *supervisory ability, need for occupational achievement, intelligence, decisiveness, self assurance, dan initiative.*

Penelitian yang dilakukan Hill dan Caroll (1997), kepemimpinan

yang stratejik memiliki dua faktor:

*Pertama,* dimensi yang berkenaan dengan tingkat kemampuan mengarahkan *(direction)* dalam tindakan atau aktivitas pemimpin, yang teriihat pada tanggapan orang-orang yang dipimpinnya. *Kedua,* dimensi yang berkenaan dengan tingkat dukungan *(support)* atau keteriibatan orang-orang yang dipimpin dalam melaksanakan tugas-tugas pokok kelompok atau organisasi, yang dijabarkan dan dimanifestasikan melalui keputusan-keputusan dan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemimpin.

Sedangkan menurut Handscombe dan Norman' (1989), kepemimpinan stratejik memiliki lima faktor dan berperan penting dalam membangun pemimpin yang stratejik, yaitu :

1.Kemampuan dalam menentukan dan mencapai standar kinerja.

Kemampuan kepemimpinan pada aspek ini adalah mampu dalam menentukan dan mencapai standar kinerja yang sehat dan pengembangan stratejik yang berkelanjutan dalam peraturan nasional yang semakin kompetitif. Menurut Kotter (1998), bahwa kemampuan seorang pemimpin masa depan meliputi kemampuan intelektual dan interpersonal untuk mencapai tujuan organisasi secara efisien. Selanjutnya, menurut White Hodgson, dan Crainer (1997), kepemimpinan masa depan adalah pemimpin yang terus belajar, memaksimalkan energi dan menguasai perasaan yang terdalam, kesederhanaan, dan multi fokus. Menurut beberapa ahli, indikator kemampuan dalam menentukan dan mencapai standar kinerja organisasi, di antaranya:

1. Pemimpin memiliki keterlibatan dalam penyusunan standar kinerja tim.
2. Pemimpin membuat rencana yang dapat terlaksana (dalam kerangka membuat keputusan yang tepat).
3. Pemimpin memberikan pengarahan pada tim mengenai rencana kerja.
4. Pemimpin memberikan pengarahan pada tim mengenai sasaran kerja. (Kotter, 1998, Weiss, 1994, Crainer, 1997, Aldair, 2008)

2. Kemampuan dalam menciptakan dan memelihara hubungan.

Kemampuan dalam menciptakan dan memelihara hubungan ini merupakan faktor yang berpengaruh terhadap peran kepemimpinan stratejik. Pemimpin yang stratejik selalu membina hubungan secara eksternal dan internal. Hubungan eksternal yaitu hubungan dengan pihak luar yang tidak berkaitan dengan organisasi. Sedangkan hubungan internal adalah hubungan pemimpin dengan seluruh unsur yang ada di dalam organisasi tersebut. Menurut beberapa ahli, indikator dari kemampuan dalam menciptakan dan memelihara hubungan, di antaranya:

1. Pemimpin membina hubungan kerjasama dengan tim (*relationship and team work).*
2. Pemimpin membina hubungan kerjasama pihak lain.
3. Respek terhadap kebutuhan, aspirasi, perasaan dan kemampuan dalam kelompok.
4. Pemimpin mengatur organisasi secara efektif dan efisien serta mengelola sumber daya manusia sesuai dengan ketentuan yang berlaku (Weiss, 1994, Cooper & Sawaf,1997, Gibson, 2000; Anoraga, 2009).

3. Kemampuan dalam memanfaatkan teknologi.

Kemampuan di sini maksudnya adalah pemimpin yang stratejik selalu memperhatikan kemajuan teknologi dan informasi yang berkaitan dengan bidang yang dikelolanya untuk membuat perubahan yang tepat dalam rangka mewujudkan efektivitas dan efisiensi organisasi. Adapun indikator kemampuan dalam memanfaatkan teknologi, di antaranya :

1. Pemimpin melakukan inovasi dalam organisasi untuk menciptakan efektifitas dan efisiensi organisasi.
2. Pemimpin menerapkan metode baru dalam pelaksanaan pekerjaan yang disesuaikan dengan perkembangan teknologi berkembang saat ini.
3. Pemahaman pimpinan terhadap teknologi yang ada.
4. Pemimpin tanggap dalam pemanfaatan teknotogi untuk kepentingan organisasi (Luthans, 1995, E.S. Astuti, 2000, Fatoni & Yadi, 2007).

4. Pengembangan dan pemeliharaan peranan manajemen yang proaktif dan dinamis.

Hal ini dimaksudkan bahwa pemimpin yang stratejik selalu menjaga sikap proaktif terhadap seluruh bawahan dalam mencapai tujuan organisasi. Menurut beberapa ahli, indikator yang termasuk dalam pengembangan dan pemeliharaan peranan yang proaktif dan dinamis di antaranya:

1. Pemimpin memastikan semua tindakan yang diambil dalam upaya meraih tujuan.
2. Pemimpin mendorong kelompok dalam mengambil keputusan/tindakan.
3. Pemimpin meminta umpan-balik dalam memperbaiki kinerjanya dengan timnya.
4. Pemimpin memberikan kepercayaan kepada tim dalam melaksanakan tugasnya (Akiair, 2008, Gibson, 2000, Nawawi, 2003, Weiss, 1994, Ruth M. Tappen, 1995).

5. Pemanfaatan dan pengembangan orang-orang secara efektif.

Menjadi kewajiban dan tanggungjawab melekat bagi pemimpin yang stratejik untuk mampu memanfaatkan dan mengembangkan orang-orang (bawahan) secara efektif dalam rangka meningkatkan kinerja pegawai. Menurut beberapa ahli, indikator yang termasuk pemanfaatan dan pengembangan, di antaranya:

1. Pemimpin memberikan pelatihan terhadap kelompok.
2. Pemimpin melaksanakan penilaian secara objektif terhadap kinerja tim.
3. Pemimpin memberikan motivasi terhadap tim.
4. Pemimpin melakukan evaluasi terhadap kinerja tim (Nawawi, 2005, Dessler, 2004, Samsudin, 2006).

**2.1.7.3. Dimensi Kepemimpinan Stratejik**

Beberapa ahli beranggapan bahwa kepemimpinan ' stratejik merupakan faktor penting yang signifikan terhadap kompetensi organisasi (Lieberson & O'Connr, Slaancik & Pfeffer dalam J.Martin, 1996). Kedua pernyataan tersebut mengindikasikan bahwa efektivitas suatu organisasi tergantung pada pemimpinnya (Aldrich, Perrow dan Pfefer dalam J. Martin, 1996). Dengan demikian, menunjukkan bahwa kepemimpinan yang memenuhi peran mendasar dalam melakukan manajemen strategis yang pada akhirnya memberikan kontribusi dalam meningkatkan efektivitas organisasi (Chandler; Cope, Gupta; Kotter, Mintzberg, dalam J. Martin.1996). Demikian pnla, Katz dan Kahn dalam J. Martin (1996) menegaskan bahwa kepemimpinan merupakan unsur penting dan mendasar dalam keberadaan organisasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Hambrick dalam J. Martin (1996) mendefinisikan bahwa kepemimpinan stratejik substantif pada pengambilan keputusan,respon terhadap perubahan dan memiliki hubungan baik secara internal maupun eksternal.

Tichy dan Devanna dalam J Martin (1996) pada penelitiannya menemukan dan dua belas dimensi kepemimpinan stratejik, ternyata hanya tujuh dimensi yang mengarah pada pembentukan kompetensi dan karakteristik seorang pemimpin yang stratejik. Spesifiknya, ketujuh dimensi tersebut diuraikan sebagai berikut:

1. *Perform as change agents* (sebagai agen perubahan)
2. *Take shrewd risks* (berani mengambil resiko)
3. *Possess a belief in people and understand their needs* (memiliki keyakinan dan memahami anggota)
4. *Communicate a set of core values* (komunikasi sebagai nilai inti)
5. *Maintain flexibility and open-mindedness* (bersikap fleksibel dan terbuka)
6. *Utilize a disciplined conceptual skill* (memiliki keterampilan konseptual dan disiplin)
7. *Employ a sense of intuition combined with vision* (mengkombinasikan pekerjaan dengan visi)

**2.1.8. Perilaku Birokrasi**

Manusia adalah makhluk yang rumit. Karena tidak serupa, kemampuan manusia untuk membuat generalisasi yang sederhana, akurat, dan luas sangat terbatas. Dua individu sering bertindak dengan sangat berbeda dalam situasi yang berbeda-beda. Sebagai contoh tidak semua individu termotivasi oleh uang, dan kita berprilaku secara berbeda di pengajian bila dibandingkan dengan perilaku kita saat menghadiri sebuah pesta (Robbins-Judge, 2009:16)

Penegasan diatas sebagai ilustrasi dari perilaku manusia. Karena menurut asal kejadiannya, manusia dicapkan Tuhan (Allah Subhanahu Wa Taala) terdiri dari dua unsur, yaitu: Pertama, jasmani, diciptakan dari saripati tanah, Alquran (surat shad: 71) yang artinya:

(Ingatlah) ketika Tuhanmu berfirman kepada malaikat: “Sesungguhnya aku akan menciptakan manusia dari tanah.”

Dengan tanah manusia dalam kehidupannya dipengaruhi oleh alam seperti mahluk-mahluk lain, sehingga manusia butuh makan, minum, hubungan biologis dan lain sebagainya; Kedua, “ruh”, Alquran (surat shad:72) yang artinya:

Maka apabila telah Ku sempurnakan kejadiannya dan Ku tiupkan kepadanya ruh (ciptaan) Ku maka “hendaklah kamu tersungkur dengan bersujud kepadanya.”

Dengan “ruh” manusia diantarkan kepada sesuatu yang sulit diukur dan atau dikenal dengan alam material. Dimensi spiritual ini lah mengantarkan manusia cenderung kepada keindahan, pengorbanan, kesetiaan, pemujaan dan sebagainya. Kedua unsur manusia tersebut dalam proses kehidupan tarik menarik kepentingan dengan pengaruh akal, nafsu dan hati, dengan sentral kendali pada hati. Hati atau Kalbu berasal dari bahasa arab dengan akar kata ***Qalb*** yang artinya “membalik” berpotensi bolak-balik: (a) Disatu saat merasa senang disaat lain merasa susah ; (b) Di satu saat menerima disaat lain menolak. Memang hati tidak konsisten kecuali yang mendapat bimbingan Cahaya Ilahi. Dari sinilah lentera dibutuhkan bagi hati manusia, yaitu Al-quran (M. Quraish Shihab, 2013:372, 381)

Oleh karena itu, menurut Sri Soemantri (2014: 28) bagi organisasi apapun, apakah itu swasta atau pemerintahan, sumberdaya manusia merupakan faktor yang menentukan keberhasilan sebuah organisasi. Dengan kata lain, kualitas sumber daya manusia merupakan kunci keberhasilan pemerintah daerah dalam mencapai tujuannya.

Sumber Daya manusia dalam organisasi pemerintahan dikenal dengan sebutan birokrasi pemerintahan. Hal ini sesuai ungkapan Etzioni Amitai (1964) dalam Miftah Thoha (2012: 56-57), pernah berujar manusia hidup ini selalu membutuhkan organisasi atau birokrasi pemerintah. Begitu manusia lahir dia membutuhkan catatan ke organisasi pemerintah tentang akte kelahiran, masuk sekolah mendaftar ke organisasi pemerintah dibidang pendidikan, mau nikah butuh pekerjaan urusan agama, meninggal dunia pun masih membutuhkan upaya kantor pemerintah. Betapa hebat dan menyeluruhnya urusan organisasi pemerintah itu meng intervensi kehidupan dan kematian seseorang.

Lebih lanjut Gerald Caiden (1982) dalam Miftah Thoha (2012 : 57) pernah juga mengatakan bahwa pekerjaan organisasi pemerintah itu tidak bisa dihindari oleh manusia ini. Ciri khas kegiatan organisasi atau birokrasi pemerintah itu menelusup melalui relung-relung kehidupan manusia. Ciri ini yang membedakan antara organisasi birokrasi pemerintah dengan organisasi non pemerintah termasuk organisasi perusahaan.

**2.1.8.1 Definisi Perilaku Birokrasi**

Menurut Miftah Thoha (2012:8) bahwa dalam litelatur Barat, yang sering dijumpai selama ini adalah mengenai pembahasan perilaku organisasi atau perilaku administrasi. Jarang ditemui istilah perilaku birokrasi. Kalau organisasi atau administrasi bisa berperilaku, mengapa tidak untuk birokrasi? Padahal, baik organisasi, administrasi, ataupun birokrasi sama-sama suatu sistem. Organisasi merupakan kumpulan orang-orang yang mempunyai sikap dan perilaku tertentu di dalam usaha bekerja sama mencapai suatu tujuan tertentu. Administrasi suatu sistem di dalam bekerja sama tersebut yang mempermudah usaha mencapai tujuan organisasi. Demikian pula birokrasi merupakan sistem yang mencoba memahami perilaku-perilaku di dalam organisasi bisa tetap rasional sehingga efektif usaha pencapaian tujuan organisasi tersebut. Selama organisasi, administrasi, dan atau birokrasi masih ditopang oleh salah satu soko gurunya yakni manusia, dan selama manusia di dalam usahanya mencapai suatu tujuan masih selalu berperilaku, maka suatu penamaan perilaku untuk birokrasi, organisasi, ataupun administrasi bukanlah suatu usaha yang dicari-cari.

Birokrasi menurut Syafuan Rozi Sobhan (2000:10), diartikan sebagai kekuasaan atau pengaruh dari para kepala dan staf biro pemerintahan. Dalam pengertian selanjutnya birokrasi adalah pegawai pemerintahan, yang menjalankan dan menyelenggarakan tugas yang ditentukan oleh konstitusi, menjalankan program pembangunan, pelayanan publik, dan penerapan kebijakan pemerintah, yang biasanya disebut pegawai Sipil, dalam hal di Indonesia lebih dikenal dengan istilah Aparatur Pemerintah.

Aparatur pemerintah adalah orang-orang yang dipercaya dan diberi mandat oleh negara dan rakyat untuk mengelola pemerintahannya guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian maka efektifitasnya harus diukur berdasarkan sejauh mana kemampuan pemerintah meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya, dan ukurannya antara lain adalah seberapa tinggi tingkat pelayanan kepada masayarakat baik di bidang kesehatan, pendidikan dan lainnya, (Vricent Gaspersz, 2002: 203).

Sedangkan menurut Moeljarto Tjokrowinoto (2001:112) bahwa, birokrasi dalam pengertian keseharian selalu dimaknai sebagai institusi resmi yang melakukan fungsi pelayanan terhadap kebutuhan

dan kepentingan masyarakat.

Analog dengan pengertian birokrasi dan aparatur pemerintah tersebut dapat diartikan bahwa birokrasi pemerintah daerah adalah aparatur pemerintah daerah yang bertugas menyelenggarakan fungsi pemerintahan, yaitu: (a) memberikan pelayanan kepada masyarakat (*publick sevices*); (b) melaksanakan pembangunan (*development services*); dan (c) memberikan perlindungan kepada masyarakat (*protection services*), untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Adapun perilaku birokrasi menurut Miftah Thoha (2012:8-9) pada hakikatnya merupakan hasil interaksi antara individu-individu dengan organisasinya. Interaksi itu terbangun dari karakteristik individu-individu dengan karakteristik birokrasinya yang akan menghasilkan perilaku birokrasi.

Perilaku merupakan suatu fungsi dari interaksi antara seorang individu dengan lingkungannya. Artinya, perilaku seseorang itu tidak hanya ditentukan oleh dirinya sendiri, melainkan ditentukan sampai seberapa jauh interaksi antara dirinya dengan lingkungannya, sesuai formula di bawah ini:

|  |  |
| --- | --- |
| P | = f (I,L) |

P = perilaku

f = fungsi

I = Individu

L = lingkungan

**Gambar 2.2**

**Formula Perilaku Individu**

Perilaku individu yang dibawa ke dalam tataran birokrasi, mencakup kemampuan, kepercayaan pribadi, pengharapan, kebutuhan, dan pengalaman masa lainnya. Itu semua merupakan karakteristik individu dan karakteristik itu akan dibawa olehnya, manakala individu tersebut akan memasuki suatu lingkungan baru, semisal birokrasi. Adapun birokrasi yang dipergunakan sebagai suatu sistem untuk merasionalkan organisasi itu juga mempunyai karakteristik sendiri, antara lain: adanya keteraturan yang diwujudkan dalam susunan hirarki, adanya pembagian kerja, adanya tugas-tugas dalam jabatan tertentu, adanya wewenang dan tanggung jawab, adanya sistem penggajian tertentu, adanya sistem pengendalian dan lain sebagainya.

Jika karakteristik individu yang disebutkan di atas berinteraksi dengan karakteristik birokrasi tersebut, maka timbullah perilaku birokrasi. Model umumnya dapat digambarkan sebagai berikut.

Karakteristik Individu

* Susunan Hirarki
* Pembagian Kerja
* Tugas Jabatan
* Wewenang dan Tanggung Jawab
* Sistem Penganggaran
* Sistem Pengendalian
* Dan lain-lain
* Kemampuan
* Kebutuhan
* Kepercayaan
* Pengalaman
* Pengharapan
* Dan lain-lain

Perilaku Birokrasi

Karakteristik Birokrasi

**Gambar 2.3**

**Model Perilaku Birokrasi**

Ciri birokrasi menurut Robbins, Judge (2011:226-227), birokrasi dicirikan dengan tugas-tugas operasi yang dicapai melalui spesialisasi, aturan dan ketentuan yang sangat formal, tugas-tugas yang dikelompokkan ke dalam berbagai departemen fungsional, wewenang terpusat, rentang kendali yang sempit dan pengambilan keputusan yang mengikuti rantai komando. Karakteristik birokrasi akan menjadi kendala besar bagi birokrat dalam berprilaku, ketika ada kasus-kasus yang tidak sesuai sedikit saja dengan aturan, tidak ada ruang untuk memodifikasi. Birokrasi hanya efisien sepanjang birokrat menghadapi masalah-masalah yang sebelumnya telah mereka hadapi dan sudah ada aturan keputusan terprogram mapan.

Kondisi inilah yang mewarnai perjalanan birokrasi pemerintah daerah otonom dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya, karena adanya ketidak jelasan aturan atau keterlambatan petunjuk teknis dan tidak adanya ruang diskresi untuk mengambil inisiatif dalam mencari solusi karena rentan dengan permasalahan hukum, akibatnya program kegiatan terlambat direalisasikan sebagai konsekuensinya realisasi anggaran rendah.

**2.1.8.2 Budaya Birokrasi**

Konsep terbaru tentang budaya atau kebudayaan menurut Berger (1991) dalam Stefanus Supriyanto (2013:244) didasarkan pada pola hubungan individu dan masyarakat yang secara hakiki dibentuk oleh tiga momentum proses, yakni ekternalisasi, obyektivitas dan internalisasi. Eksternalisasi merupakan proses berpasangan dengan internalisasi sedangkan obyektivitas dengan subyektivitas. Hubungan proses bukan hubungan kausal linier, sehingga diwariskan kebudayaan dan eksistensi manusia adalah suatu “tindakan penyeimbang” terus menerus antara manusia dan dirinya, manusia dan dunianya.

Berdasarkan penjelasan di atas dapat di artikan bahwa prilaku birokrasi adalah eksistensi karakter yang ada dan dimiliki oleh setiap individu, berprilaku melakukan proses penyeimbangan dalam bangun model budaya birokrasi yang dimasuki menjadi dunianya untuk mencapai tujuan organisasi

Budaya menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia menyatakan sesuatu yang sudah menjadi kebiasaan yang sukar diubah. Istilah budaya berasal dari bahasa sansekerta ***buddayah***bentuk jamak dari kata ***budhi*** yang artinya budi atau akal. Dengan demikian budaya adalah hal ihwal yang berkaitan dengan akal dan budi pekerti.

Menurut Miftah Thoha (2012:4) budaya adalah kesatuan nilai *(core value)* pikiran, harapan dan yang diyakini kebenarannya serta diperlukan secara ajek sebagai suatu kebiasaan dalam kehidupan sekelompok manusia dalam suatu entity atau masyarakat tertentu. Suatu bangunan yang merupakan perpaduan antara nilai, pikiran, dan harapan yang memuat kaedah akademis yang diterima oleh masyarakat kita yang majemuk.

Lebih lanjut Miftah Thoha (2012:3-5) mengemukakan pula bahwa ada 3 bangunan model birokrasi yang selama ini dipelajari yakni birokrasi weberian, birokrasi Hegelian dan birokrasi marxician. sementara itu di dalam sistem birokrasi yang diterima oleh banyak organisasi modern adalah bangunan dari Max Weber yang mempunyai adat kebiasaan di dalam menjalankan sistemnya. Budaya birokrasi Weberian itu dikenal dengan pelaksanaan suatu sistem yang rasional. Susunan organisasinya dilakukan secara hirarkis. Aturan kerjanya dijalankan secara formal, resmi, profesional, prosedural, meritis, dan taat akan prinsip impersonal. Budaya birokrasi Hegelian lain lagi yakni menekan hubungan antara kelompok pemegang kekuasaan (general) dengan kelompok-kelompok partikular. Birokrasi sistem hubungan antar kedua kelompok meletakkan posisi sebagai sistem yang tidak memihak atau netral. Sedang Birokrasi Marxician sebaliknya sistem tata hubungan antara kedua kelompok sistem birokrasi menempatkan dirinya memihak pada kelompok atau klas yang dominan.

Bangun model birokrasi yang lain, seperti dari Denhard dan Denhard (2003) yang mengemukakan tiga model bangunan birokrasi pemerintah, yakni model tua tergolong di dalamnya konsep model Weberian, Hegelian dan Marxisian, model bangunan baru manajemen publik, dan model yang ketiga bangunan pelayanan publik. Model Douglas Yate (1982) mengenal dua model Pluralis Democracy dan Administrative Efficiency. Tidak kalah lagi bangun entrepreneurship yang dikumandangkan tahun 1980 an oleh Osborn dan Gabler (1993) yang mengenal perlunya membangun model kewirausahaan yang selama ini menjadi bangunan birokrasi perusahaan kedalam birokrasi pemerintah. Di Indonesia Fadel Muhammad (2008) mengemukakan modelnya membangun birokrasi wira usaha tersebut. Ada 4 variabel yang di kemukakan oleh Fadel Muhammad, pertama faktor endowment daerah, kedua faktor budaya organisasi, ketiga lingkungan makro, dan keempat kapasitas manajemen kewirausahaan. Dari temuannya ternyata faktor kemampuan manajemen kewirausahaan dan faktor budaya organisasi berpengaruh besar terhadap bangunan birokrasi otonomi pemerintah daerah.

Koentjaraningrat (1974) dalam Stefanus Supriyanto (2013: 224) mengemukakan bahwa budaya (kebudayaan) dalam arti sempit adalah seni (kesenian). Dalam arti luas adalah seluruh totalitas pikiran, karya dan hasil karya manusia yang tidak berakar kepada nalurinya dan yang karena itu hanya bisa dicetuskan oleh manusia sesudah suatu proses belajar. Tiga wujud budaya ialah :

1. Wujud budaya sebagai suatu kompleks dari ide, gagasan, nilai, norma, peraturan dan sebagainya.
2. Wujud budaya sebagai suatu kompleks aktivitas, perilaku berpola dari manusia dalam masyarakat.
3. Wujud budaya sebagai benda hasil karya manusia.

Kotler P. et al. 2003 dalam Stefanus Supriyanto (2013: 248) secara spesifik mendefinisikan budaya korporat dibangun oleh *shared values (value, norma and mental model)* dan *commom behaviour.* Budaya yang kuat memiliki kemampuan sebagai *guiding, bonding* dan *ruling.* Budaya korporat adalah sebuah keharmonisan antara "Yin-Yang".

1. Budaya korporat dibangun oleh dua komponen yaitu *share value* (individu, kelompok dan organisasi) dan *Common behaviour.*
2. Budaya korporasi harus mampu berperan sebagai pedoman, arahan *(guiding),* pengikat (bonding), dan komitmen bekerja mencapai tujuan *(ruling)* orang-orang dalam organisasi.
3. Budaya harus *link and match* (sejalan) dengan visi, misi, dan strategi organisasi.
4. *Shared value* berisi nilai kerja yang dijunjung bersama,
5. *Budaya* harus menyediakan arti dan rasa identitas dan akhirnya menjadi kebanggaan setiap karyawan. **Budaya saat ini adalah budaya wirausaha.**
6. Budaya harus menyediakan struktur dan pengawasandan pengendalian *(control)* yang diperlukan, *(informal rules)* tidak harus birokrasi.
7. Komponen budaya diilustrasikan sebagai kesatuan dan keharmonisan Yin-Yang.

Robbins – Judge (2011: 259) memperkuat pendapat Kotler, bahwa kultur yang kuat akan memiliki pengaruh yang besar terhadap perilaku anggota-anggotanya karena kadar kebersamaan dan intensitas yang tinggi menciptakan suasana internal berupa kendali prilaku yang tinggi salah satu hasil spesifik dari kultur yang kuat adalah menurunnya tingkat pemutusan karyawan, kultur yang kuat menunjukkan kesepakatan yang tinggi antara anggota mengenai apa yang diyakini organisasi. Keharmonisan semacam ini membangun kekompakan, loyalitas dan komitmen keorganisasian. Sifat-sifat ini, pada gilirannya memperkecil kecenderungan karyawan untuk meninggalkan organisasi.

Adapun kultur organisasi (*organizational culture*) menurut Robbins-Judge ( 2011: 256-257) mengacu pada sebuah sistem makna bersama yang dianut oleh para anggota yang membedakan organisasi tersebut dengan organisasi lainnya. Sistem makna bersama ini, ketika dicermati secara lebih seksama, adalah sekumpulan karakteristik kunci yang dijunjung tinggi oleh organisasi. Ada tujuh karakteristik utama yang secara keseluruhan merupakan hakikat kultur sebuah organisasi:

1. *Inovasi dan keberanian mengambil risiko.* Sejauh mana karyawajn didorong untuk bersikap inovatif dan berani mengambil risiko.
2. *Perhatian pada hal-hal rinci*. Sejauh mana karyawan diharapkan menjalankan presisi, analisis, dan perhatian pada hal-hal detail.
3. *Orientasi hasil*. Sejauh mana manajemen berfokus lebih pada hasil ketimbang pada teknik dan proses yang digunakan untuk mencapai hasil tersebut.
4. *Orientasi orang*. Sejauh mana keputusan-keputusan manajemen mempertimbangkan efek dari hasil tersebut atas orang yang ada dalam organisasi.
5. *Orientasi tim*. Sejauh mana kegiatan-kegiatan kerja diorganisasi pada tim ketimbang pada individu-individu.
6. *Keagresifan*. Sejauh mana orang bersikap agresif dan kompetitif ketimbang santai.
7. *Stabilitas*. Sejauh mana kegiatan-kegiatan organisasi menekankan dipertahankannya status quo dalam perbandingannya dengan pertumbuhan.

Masing-masing karakteristik ini berada di suatu kontinum mulai dari rendahsampai tinggi. Karenanya, menilai organisasi berdasarkan ketujuh karakteristik ini akan menghasilkan suatu gambaran utuh mengenai kultur sebuah organisasi. Gambaran ini menjadi basis bagi sikap pemahaman bersama yang dimiliki para anggotanya mengenai organisasi, bagaimana segala sesuatu dilakukan di dalamnya, dan cara para anggota diharapkan berperilaku.

Analog dengan konsep kultur organisasi sebagaimana digambarkan diatas, maka **kultur** **birokrasi** pemerintah daerah adalah kesatuan yang utuh dari tujuh karakteristik tersebut sebagai basis bagi sikap pemahaman bersama yang dimiliki para birokrat mengenai bagaimana segala sesuatu dilaksanakan didalam pemerintahan dan cara para birokrat diharapkan berperilaku.

Seperti yang telah dijelaskan di muka, bahwa budaya (kebudayaan) bukan warisan, tetapi dipelajari dan dibangun, pertumbuhannya dipengaruhi oleh perubahan lingkungan termasuk perubahan kekuasaan politik.

Kekuasaan politik orde baru selama 32 tahun telah berhasil membangun birokrasi pemerintah dan pemerintah daerah yang keberadaannya lebih untuk memperkuat kekuasaan penguasa. Birokrasi pemerintah sangat kuat melebihi kekuasaan rakyat, sehingga birokrasi pemerintah Orde Baru diibaratkan sebagai kerajaan pejabat (*officialdome*). Birokrasi atau aparatur pemerintah di daerah dalam menjalankan kegiatan sepenuhnya sesuai petunjuk dan arahan pemerintah pusat, anggaran disediakan pemerintah pusat, pemerintah daerah menyesuaikan kegiatannya. Lembaga perwakilan rakyat dimandulkan tidak mampu melaksanakan fungsinya, sehingga birokrasi pemerintah di pusat maupun di daerah semakin kuat tak tertandingi.

Era reformasi telah membawa perubahan mendasar antara lain pada tata pemerintahan dari sistem sentralistik ke sistem desentralisasi, mengembalikan harapan yang digagas Bung Hatta dalam mewarnai lahirnya konstitusi UUD 1945 seperti yang telah dijelaskan pada bab sebelumnya, bahwa otonomi daerah sangat penting dalam menentukan kemajuan rakyat. Dalam tata pemerintahan yang demokratis, rakyatnya yang berdaulat bukan tuan nya yang berkuasa. Sistem birokrasi yang transparan bagi rakyatnya dan mengetengahkan desentralisasi ke daerah, profesional, dan ditegakkannya hukum secara konsekwen tanpa adanya perbedaan manjadi cita-cita dan harapannya serta harapan kita semua. Suatu sistem birokrasi yang budayanya itu melaksanakan secara konsekwen asas-asas umum pemerintahan yang baik. Suatu budaya birokrasi yang mewujudkan adanya kepastian hukum, adanya keseimbangan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan kewenangan, keterbukaan, dan mengutamakan kepentingan umum.

Reformasi birokrasi pemerintah daerah telah memasuki usia 15 tahun, namun sampai saat ini belum menunjukkan adanya perubahan sesuai cita-cita reformasi dan harapan pendiri bangsa Bung Hatta. Dengan tidak mengabaikan faktor belum tertatanya secara baik hubungan kerja antara pejabat politik pembuat kebijakan dengan pejabat birokrasi (profesional) pelaksana kebijakan, faktor penyebab yang paling dominan adalah begitu kuatnya pengaruh budaya birokrasi pemerintah daerah orde baru yang telah membekas pada semua tingkatan aparatur Pemerintah Daerah, sekalipun piranti peraturan perundang-undangan sebagai pedoman untuk melakukan perubahan ke dalam tata pemerintahan yang baik telah tersedia dengan lengkap. Hal ini secara empiris ditengarai antara lain adanya keterlambatan realisasi anggaran oleh pemerintah daerah karena alasan petunjuk teknis belum ada atau terlambat diterima.

Alasan Secara teoritis seperti dikemukakan Geral Caiden (1982) dalam Miftah Thoha (2012:57), ciri khas kegiatan birokrasi pemerintah itu menelusup melalui relung-relung kehidupan manusia. Dengan ciri itu sekaligus menunjukkan sifat monopoli yang menjadikan mau tidak mau orang harus puas dengan pelayanan birokrasi pemerintah. Tidak peduli Apakah pelayanan itu cepat atau lambat, memuaskan atau menjengkelkan, menghargai manusia atau tidak peduli kepada manusia yang dilayani. Perilaku sistem birokrasi itu memang sangat memperdulikan sifat-sifat impersonal, Max Weber (1947) pernah menyatakan bahwa sistem yang disebut birokrasi itu tidak mengenal perilaku personal, sangat formal, dan sesuai dengan orde-prosedural. Perilaku birokrasi Weberian itu selalu berorientasi etatisme legalistik. Karenanya pendekatan birokrasi yang dianut oleh banyak pemerintahan itu orde-prosedural yang didasarkan pada aturan atau peraturan menjadi sifat yang tidak bisa ditinggalkan.

**2.1.9. Teori Pembangunan**

Dengan berpijak pada ketentuan agama, sebut saja Islam sebagai agama yang diyakini penulis, bahwa manusia dihadirkan ke pentas dunia bukan tanpa tujuan, melainkan dipersiapkan oleh Allah Tuhan Yang Maha Esa sebagai khalifah di muka bumi. (Q.S Albaqoroh : 30). Tugas sebagai khalifah antara lain untuk memakmurkan bumi dengan menjaga, memelihara dan mengolah / memanfaatkan alam jagat raya baik buat kepentingan dirinya maupun kepentingan lingkungan masyarakat secara keseluruhan.

Untuk dapat menjalankan perannya sebagai khalifah (pemimpin) dan dalam memenuhi kebutuhan hidupnya itu manusia perlu mengetahui dan memahami *theory of knowledge (epistemologi).* Dengan theory of knowledge (epistemologi) manusia melakukan proses (aksiologi) memberdayakan dirinya, memanfaatkan dan memelihara alam raya untuk mencapai kebutuhan dan kepentingan hidupnya, proses ini dinamakan dengan sebutan pembangunan.

Secara filosofis itulah yang disebut pembangunan, akan tetapi dalam praktek banyak ragam pengertian pembangunan, sehingga penting artinya untuk memiliki definisi kerja atau perspektif inti mengenai maknanya.

**2.1.9.1. Definisi Pembangunan**

Istilah pembangunan biasanya didefinisikan sebagai rangkaian usaha mewujudkan pertumbuhan dan perubahan secara terencana dan sadar yang ditempuh oleh suatu negara bangsa menuju moderenitas dalam rangka pembinaan bangsa (Sondang P Siagian, 2000). Definisi tersebut mengandung makna sebagai berikut : (1) Bahwa pembangunan merupakan suatu proses yang merupakan rangkaian kegiatan yang berlangsung secara berkelanjutan ; (2) Pembangunan merupakan usaha sadar yang harus dilakukan dan yang ditetapkan sebagai sesuatu yang harus dilaksanakan ; (3) Pembangunan dilakukan secara terencana, baik secara jangka panjang, menengah dan pendek; (4) Rencana pembangunan mengandung makna pertumbuhan dan perubahan ; (5) pembangunan mengarah pada moderenitas atau cara hidup yang lebih baik dari sebelumnya ; (6) pembangunan mengarah pada pembinaan bangsa sehingga negara bangsa semakin kukuh pondasinya dan semakin mantap keberadaannya sehingga menjadi negara bangsa yang sejajar dengan bangsa-bangsa lain di dunia karena mampu menciptakan situasi yang membuatnya berdiri sama tinggi dan duduk sama rendah dengan negara bangsa lain tersebut.

Pendapat Bung Karno Presiden RI pertama dalam amanatnya pada sidang pleno pertama Dewan Perancang Nasional di Istana Negara, Jakarta, 28 Agustus 1959 bahwa :

Kemerdekaan yang telah di proklamirkan pada tanggal 17 Agustus 1945 itu mengandung pesanan luhur supaya di isi dengan *pembangunan.*  Membangun mempunyai arti yang luas, yaitu membangun, dalam segala bidang kehidupan negara dan masyarakat, membangun dalam bidang ekonomi, dalam bidang politik dan sosial, dalam bidang pendidikan dan, kebudayaan dan yang tidak kurang pentingnya dalam bidang spirituil, guna mencapai penghidupan yang berbahagia bagi seluruh rakyat Indonesia. Oleh karnanya menjadilah kewajiban bagi setiap warga– negara tanpa perkecualian, karena Proklamasi Kemerdekaan Indonesia 17 Agustus 1945 itu adalah manifestasi dari pada perjuangan seluruh Bangsa Indonesia yang penuh dengan pengorbanan.

Lebih jauh Bung Karno mengemukakan dalam amanatnya tentang hubungan pembangunan dengan perekonomian, bahwa ekonomi sebagai sendi daripada kehidupan dan kesejahteraan nasional haruslah dapat dilaksanakan sebagai dasar dari pembangunan keseluruhannya.

P. Todaro / C. Smith (2011 : 6) mendefinisikan pembangunan adalah proses untuk meningkatkan kualitas kehidupan dan kemampuan minat manusia dengan cara menaikkan standar kehidupan, harga diri dan kebebasan individu.

Peningkatan mutu hidup di bidang ekonomi pada dasarnya berkisar pada peningkatan taraf hidup. Oleh karenanya perhatian utama pada umumnya ditujukan pada peningkatan kemampuan seluruh warga masyarakat untuk memuaskan berbagai kebutuhannya yang bersifat primer dan biasanya terwujud dalam kebutuhan yang bersifat materiil baik secara kuantitatip maupun kualitatip. Kebutuhan tersebut, diantaranya : Kebutuhan pangan ; kebutuhan sandang, kebutuhan perumahan; Kebutuhan kesehatan ; kebutuhan pendidikan; kebutuhan akan hiburan, dan kebutuhan-kebutuhan lainnya.

Suatu kenyataan yang tidak dapat disangkal bahwa mengentaskan rakyat dari kemiskinan merupakan suatu tantangan sentral yang menyebabkan negara sedang membangun menempatkan pembangunan ekonomi pada peringkat teratas dalam skala pembangunan nasional. Priioritas demikian menyebabkan banyak pemerintahan negara bangsa yang secara sangat gencar mengejar pertumbuhan ekonomi yang tinggi, disertai oleh pembagain hasil-hasilnya untuk dinikmati oleh warga masyarakat. Namun disadari dan diakui bahwa tatalaksana pembangunan ekonomi merupakan kegiatan yang rumit karena sifatnya yang multi fase dan multi dimensional.

**Pandangan ekonomi baru** tentang pembangunan yang dipelopori **Amertya Sen** dan **Richard Layard** pada P. Todaro / C. Smith (2011: 19, 24), bahwa pembangunan dijalankan untuk mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan atau kebaikan bagi masyarakat. Oleh karenanya pertumbuhan ekonomi yang di hasilkan dari proses pembangunan tidak boleh dipandang sebagai tujuan, mengingat pendapatan dan kekayaan bukanlah tujuan akhir melainkan sarana untuk mencapai tujuan lain yang lebih utama yaitu merubah 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.

Aliran ekonomi baru berorientasikan pada konsep membangun manusia seutuhnya. Keberhasilan konsep ini sangat tergantung pada manusia sebagai subyek maupun obyek dalam memerankannya untuk memperoleh nilai guna dan hasil guna dalam mencapai tujuan hidup dan kehidupan baik bagi dirinya maupun bagi **masyarakat,** disamping harus memiliki ilmu pengetahuan dan teknologi dari hasil memaknai alam materi, juga yang paling mendasar bahwa manusia harus mampu mengenali dirinya sebagai manusia karena dengan mengenal dirinya sendiri manusia pasti mengenal Tuhan-Nya itu dengan fasilitas dan dorongan agama, karenaagama akan menuntun manusia pada kebaikan dan kebenaran.

**2.1.9.2. Strategi Pembangunan Daerah di Era Otonomi**

Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah diperbaharui dengan Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan terakhir dengan Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, telah memberikan hak otonomi kepada Daerah Kabupaten dan Kota untuk mengurus rumah tangga daerahnya sendiri berdasarkan prakarsa masyarakat setempat yang di sesuaikan dengan kondisi dan kemampuan daerahnya.

Tujuan dari kebijakan tersebut adalah untuk menumbuhkan partisipasi publik daerah dalam pembangunan agar terbangun kemandirian daerah. Apabila kemandirian daerah telah terbangun, maka beban dan tugas Negara menjadi ringan.

Menyikapi pentingnya mewujudkan kemandirian daerah maka pemerintahan Jokowi – JK disamping mengambil kebijakan memperluas otonomi daerah sampai ke desa dengan menetapkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa, juga dengan Nawacita nya yang ke 3

“membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah- daerah dan desa dalam kerangka Negara kesatuan, dengan mengalirkan anggaran keporos daerah dan desa yang besar.

Keberhasilan kebijakan tersebut akhirnya akan ditentukan oleh peran Kepala Daerah (Pemimpin) sebagai penanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan didaerah dalam memanfaatkan dan mengelola berbagai potensi yang di miliki dengan taktis dana strategi yang tepat. Didukung oleh birokrasi professional yang responsive, kreatif dan inovatif dengan respon publik yang kuat.

Betapa sentralnya peran pemimpin dalam mewujudkan tujuan Negara, ditegaskan oleh Bung Karno dalam amanatnya pada pembukaan sidang pertama Dewan Perancang Nasional di Istana Negara Jakarta, 28 Agustus 1959, bahwa :

*Kita ini, sebagai pemimpin-pemimpin memikul pertanggungjawaban yang besar, terutama sekali kita-kita ini yang memikul tugas kewajiban untuk merealisasikan apa yang dicita-citakan oleh Bangsa Indonesia berpuluh-puluh tahun. Dan terutama masyarakat adil dan makmurlah yang menjadi cita-cita hidup, cita-cita yang dikorbani oleh segenap rakyat Indonesia. Saya, sebagai saudara-saudara mengetahui, dahulu didalam hidup saya ini, telah berpuluh-puluh tahun duduk dalam macam-macam pergerakan nasional, macam-macam aliran dalam pergerakan nasional antara bangsa kita.*

Otonomi adalah hak daerah untuk mengatur, mengisi dan menentukan arah pembangunan daerah. Dengan otonomi daerah arah dan strategi pembangunan daerah berubah dari *pembangunan* di *daerah* menjadi daerah *membangun* artinya daerah lah yang aktif membangun daerahnya karena masyarakat daerah lah yang merupakan obyek sekaligus subyek otonomi dan pembangunan daerah (Mudrajad Kuncoro, 2014 : 19).

Otonomi daerah hanyalah sekedar alat bukan tujuan bagi pembangunan daerah. Oleh karena itu strategi pembangunan daerah harus dalam kerangka tujuan Negara di arahkan untuk membangun di segala bidang dan sekitar yang merupakan perwujudan dari amanat yang tertera jelas dalam perubahan UUD 1945 terutama dalam pemenuhan hak dasar rakyat. *Pertama,* strategi pembangunan masa depan harus diarahkan pada hak dasar, meliputi (1) hak rakyat untuk memperoleh pekerjaan yang layak bagi kemanusiaan, (2) hak rakyat untuk memperoleh perlindungan hukum, (3) hak rakyat untuk memperoleh rasa aman, (4) hak rakyat untuk memperoleh akses kebutuhan hidup (sandang, pangan dan papan) yang terjangkau, (5) hak rakyat untuk memperoleh akses atas kebutuhan pendidikan, (6) hak rakyat untuk memperoleh akses atas kesehatan, (7) hak rakyat untuk memeluk agamanya masing-masing untuk beribadah menurut agama dan kepercayaannya masing-masing. *Kedua,* dalam rangka memperkuat landasan bagi pembangunan ekonomi daerah masa depan yang berkelanjutan, kebijakan-kebijakan pokok pembangunan yang perlu ditempuh antara lain adalah peningkatan penyediaan prasarana dan sarana pembangunan, peningkatan ketahanan pangan dan pengembangan industri berdasarkan keunggulan komparatif, pengentasan kemiskinan, pengembangan ketenagakerjaan, peningkatan sektor kesehatan dan pendidikan, peningkatan efektivitas pengelolaan keuangan daerah, serta pengembangan kinerja dan kelembagaan pemerintah daerah yang berdayaguna, berhasil guna dan berkemampuan tinggi (Rahardjo Adisasmita, 2010: 5, 7).

**2.1.9.3. Perencanaan Pembangunan Daerah**

Dalam kehidupan Negara dan Bangsa tidak ada persoalan yang berdiri sendiri terpisah antara satu sama lain. Demikian halnya terhadap persoalan pembangunan daerah adalah soal yang tidak berdiri sendiri, yang tidak lepas dari hubungannya dengan bidang-bidang lain yaitu kehidupan Negara dan masyarakat, sehingga dalam melaksanakan pembangunan perlu adanya suatu perencanaan yang didasarkan kepada kebutuhan dan kepribadian rakyat Indonesia.

Walaupun dalam *Teori Ekonomi Klasik* *(Ekonomi Liberal)* mengajarkan bahwa penggunaan mekanisme pasar akan lebih efisien dari lempar tangan pemerintah. Karena itu pulalah banyak Negara-negara yang sudah maju tingkat pembangunannya, seperti Amerika Serikat dan Negara-negara eropa tidak lain menggunakan perencanaan pembangunan sebagai alat untuk mendorong proses pembangunan tetapi mengunakan mekanisme pasar sebagai faktor penggerak dalam bentuk “Invisebel hand” (Syafrizal, 2014 : 5).

*Otonomi* *daerah* dan *desentralisasi fiskal* telah membawa perubahan sistem pemerintahan dan pengelolaan pembangunan daerah yang tentunya berdampak pula pada perubahan pola dan sistem perencanaan pembangunan daerah dalam era otonomi yang cukup penting. Perubahan yang terjadi pada dasarnya menyangkut dua hal pokok, yaitu : *Pertama*  pemerintah daerah diberikan kewenangan lebih besar dalam melaksanakan pengelolaan pembangunan (Desentralisasi Pembangunan). *Kedua,* pemerintah daerah diberikan sumber keuangan baru dan kewenangan pengelolaan keuangan yang lebih besar (Desentralisasi Fiskal) hal tersebut dimaksudkan agar pemerintah daerah dapat lebih di berdayakan dan dapat melakukan kreasi dan terobosan baru dalam rangka mendorong proses pembangunan di daerah sesuai dengan potensi dan aspirasi masyarakat daerah. Dengan kewenangan yang besar disertai fasilitasi kewenangan yang di berikan kepada daerah di era otonomi ini membuahkan hasil pembangunan yang baik, bila di dukung dengan perencanaan daerah yang komprehensif yaitu suatu perencanaan yang partisipatif dengan melibatkan unsur-unsur tokoh masyarakat yang bersifat multidisipliner karena cakupannya yang luas meliputi aspek geografi, ekonomi, sosial, budaya, politik, pemerintahan dan fisik. Hal lain yang tidak kalah pentingnya adalah bahwa perencanaan daerah harus mengedepankan keterpaduan, baik lintas sektoral antar provinsi dan nasional, antar sesama provinsi yang berdekatan serta antar kabupaten dan kota (Syafrizal, 2014 : 14-15, 115).

Menurut Djaenuari (2012 : 143) bahwa :

Sistemmatika, proses, dan mekanisme perencanaan pembangunan daerah dalam prespektif desentralisasi dan otonomi daerah (Destoda) hendaknya memperlihatkan perencanaan daerah secara terpadu dan terintegrasi antara kebijaksanaan perencana program dan kebijaksanaan pembiayaan penyelenggaraan pemerintah daerah. Kedua kebijaksanaan daerah tersebut dipayungi oleh gambaran kesuksesan daerah dalam suatu jangkawaktu tertentu yang terumuskan melalui visi daerah serta derivasinya pada visi kepemimpinan daerah.

Adapun unsur-unsur perencanaan pembangunan daerah berdasarkan peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2010 meliputi : kondisi umum daerah, visi dan misi pembangunan daerah, sasaran dan target pembangunan daerah, strategi pembangunan daerah, kebijakan serta program dan kegiatan pembangunan daerah.

**2.1.9.4. Pembiayaan Pembangunan Daerah**

Seperti telah diuraikan pada sub Bab sebelumnya mengenai desenralisasi fiskal bahwa desentralisasi di bidang fiskal ini lebih menitik beratkan pada proses pengeluaran keuangan daerah dan daerah dibatasi dalam proses penerimaannya. Artinya pada posisi seperti ini, pemerintah daerah tidak banyak memiliki kewenangan untuk mendorong penerimaan daerah melalui beban pajak dan retribusi daerah kepada masyarakatnya. Sumber-sumber keuangan yang besar potensinya dalam penguasaan pemerintah pusat.

Ketimpangan beban pengelolaan daerah dengan sumber penerimaan yang di formulakan dalam bentuk Pendapatan Asli Daerah (PAD) membuat daerah-daerah sulit bangkit mandiri karena mayoritas daerah otonom menggantungkan pembiayaan pemerintahan dan pembangunan dari sumber dana perimbangan berupa Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Bagi Hasil. Sumber dana perimbangan di dominasi oleh DAU yang di peruntukan terutama untuk membiayai Belanja gaji PNS dan belanja rutin, sebagai konsekwensinya daerah otonom akan mendapat kesulitan dalam memenuhi rencana pembangunannya. Disisi lain setiap daerah otonom perlu memiliki komitmen yang kuat dan *politikal* *will* untuk menyadari kondisi kekinian dan berbuat untuk kemajuan dan perkembangan daerah ke depan. Karena pada saat yang sama, paradigma perencanaan keuangan pemerintah daerah terus diperhadapkan pada tuntutan masyarakat yang semakin besar terhadap pelayanan publik yang efisien, efektif, ekonomis, responsif, transparan, dan akuntabel.

Dalam menyikapi berbagai permasalahan desentralisasi dan otonomi daerah sebagaimana diuraikan diatas, maka untuk kelangsungan pembangunan menuju kemandirian daerah, berapapun nilai fiskal yang dimiliki, pemerintah daerah harus dapat mengarahkan untuk membiyayai prioritas pembangunan yang dapat menumbuhkan aktifitas ekonomi daerah, membuka jaringan distribusi barang dan jasa melalui penciptaan infrastruktur perdagangan, sehingga perekonomian daerah meningkat dan pada gilirannya pajak dan retribusi daerah menjadi meningkat. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Suhab (1997 : 7 ) pada Aries Djaenuri (2012 : 142), dengan mengutip *Word Bank* (1994), 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.

**2.1.10. Teori kesejahteraan.**

Pemerintah daerah sebagai bagian dari Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia, menjalankan fungsi Publik *Services, Development Services dan Protection Services* dengan tujuan untuk mencapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyat, sebagaimana diamanatkan dalam pembukaan UUD 1945.

Publik pada umumnya memahami bahwa yang dikatakan sejahtera itu karena memiliki pendapatan atau kekayaan yang mencukupi. Pendapat yang demikian itu telah dibantah sejak zaman Aris Toteles, bahwa pendapatan dan kekayaan bukan lah tujuan akhir melainkan sarana untuk mencapai tujuan lain.

Bila demikian halnya, apa yang dikatakan sejahtera itu ? **Amartya Sen** pemenang nobel bidang ekonomi pada tahun 1998 dengan *Pendekatan Kapabilitas* yaitu kapabilitas untuk berfungsi (*capability to function*) memberi jawaban dengan teorinya, bahwa : Pertama, kapabilitas untuk berfungsi (capability to function) merupakan hal yang paling berperan untuk menentukan status miskin tidaknya seseorang. Pertumbuhan ekonomi tidak boleh dipandang sebagai tujuan pembangunan harus lebih memperhatikan upaya peningkatan kualitas kehidupan yang kita jalani dan kebebasan yang kita nikmati. Kedua, kemiskinan tidak dapat diukur dengan baik hanya berdasarkan pendapatan atau bahkan dengan utilitas (kegunaan) sebagaimana yang dipahami selama ini dan yang terpenting bukanlah apa yang dimiliki seseorang atau perasaan yang timbul dari kepemilikan itu, tetapi siapa atau bisa menjadi apa dirinya dan apa yang dilakukan atau dapat dilakukannya. Ketiga, untuk mengukur kesejahteraan yang paling penting bukanlah sekedar komoditas yang dikonsumsi, seperti dalam pendekatan Utilitas tetapi pada manfaat yang dapat di peroleh konsumen dari komoditas itu.

Konsep kesejahteraan ini dikenal dengan konsep keberfungsian, seperti dijelaskan Amartya Sen pada P. Todaro / C. Smith (2011: 19), bahwa :

*Konsep "keberfungsian"...mencerminkan berbagai hal yang dipandang bernilai untuk dilakukan atau dicapai. Keberfungsian yang dipandang bernilai itu boleh jadi berbeda dari hal-hal yang sifatnya elementer, seperti kecukupan makanan bernutrisi dan terbebas dari penyakit yang dapat dihindarkan, sampai dengan kegiatan-kegiatan rumit atau yang berkaitan dengan hal-hal yangsifatnya pribadi, seperti kemampuan untuk mengambil bagian dalam kehidupan bermasyarakat dan memiliki penghargaan terhadap diri sendiri.*

Bagi Amartya Sen “kesejahteraan” manusia berarti *menjadi baik* yang dalam pengertian dasar berarti sehat, menyantap makanan bernutrisi, berpakaian pantas, melek aksara dan panjang umur. Dalam pengertian yang lebih luas, menjadi baik berarti mampu mengambil bagian atau berkiprah dalam kehidupan masyarakat, leluasa bergerak (*mobile*) dan memiliki kebebasan memilih untuk menjadi orang yang diinginkan dan melakukan apa saja yang mungkin.

**Amertya Sen** dan **Richard Layard** tokoh di era kontemporer yang memunculkan pandangan ekonomi baru 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 pendapatan dan kekayaan bukanlah tujuan akhir melainkan sarana untuk mencapai tujuan lain yang lebih utama yaitu merubah kehidupan yang lebih baik.

Pandangan ekonomi baru ini mengidentifikasikan bahwa kebahagiaan merupakan bagian dari kesejahteraan manusia dan kebahagiaan yang lebih besar dapat memperbesar kapabilitas manusia untuk berfungsi. **Richard Layard** melalui berbagai survey teridentifikasi tujuh faktor yang mempengaruhi rata-rata kebahagiaan : hubungan keluarga, keadaan keuangan, pekerjaan, komunitas dan persahabatan, kesehatan, kebebasan 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 menjungjung tinggi kebebasan berdemokrasi dan memiliki keyakinan beragama (P. Todaro / C. Smith, 2011 : 22-24).

* 1. **Hasil Penelitian Sebelumnya Yang Relevan.**

Pada bagian ini akan diuraikan hasil-hasil penelitian sebelumnya yang berhubungan dengan topik dan desentralisasi fiskal, kemudian dibahas secara kritis sehingga dapat diketahui tentang ruang lingkup, kajian, hasil, keunggulan dan kelemahan, serta relevansinya terhadap aspek-aspek yang masih harus dikembangkan dalam penelitian ini.

**Tabel 2.3**

**Hasil Penelitian Sebelumnya Yang Relevan.**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **No** | **PeneIiti** | **Judul** | **Hasil Penelitian** |
| 1. | **Primoz Pecvin (2012)**  dikutip dari Abdul Aziz pd Bambang PS Brodjonegoro (2012)  Analisis Kinerja PAD Dan DBH Serta Pengaruhnya Terhadap Belanja Daerah Dan Formulasi DAU | Pengaruh Dana Transfer Pemerintah Pusat Terhadap Belanja Daerah dan Upaya meningkatkan Pendapatan (Pajak) Daerah di Slovenia. | Kesimpulannya pada kasus di Slovenia, dana perimbangan yang diterima pemda mempunyai pengaruh yang lebih besar pada belanja lokal (pemda), dari pada menstimulus PAD. Artinya dana transfer hanya memberikan efek substitusi bagi PAD (bukan sebagai penstimulus PAD |
| 2. | **Lin dan Liu (2000)**  **Justin Yifu Lin**  Universitas Peking dan Universitas IlmuTeknologi Hongkong  **Zhiaqiang Liu**  Universitas New York, Buffalo  Pengembangan Ekonomi dan Perubahan Kebudayaan  Sumber : (http://www3.nccu.edu.tw/~jthuang/Fiscal%20Decentralization%20and%20Economic%20Growth.pdf) | Pengaruh desentralisasi fiskal dan pertumbuhan ekonomi di Cina (1970-1999) | Hasil penelitian bahwa desentralisasi fiskal telah membuat kontribusi signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi .selain itu reformasi pedesaan, akumulasi modal dan pengembangan sektor swasta menjadi kekuatan pendorong utama petumbuhan ekonomi di cina selam 20 tahun lebih. |
| 3. | **Josep Luis Carrion. i. Silvester, Marta Espasa, Toni Mora (2002)**  **Josep Lluís Carrion-i-Silvestre**  Peneliti Analisis Kuantitatif Regional, Fakultas Ekonometri, Statistik, dan Ekonomi Spanyol., Universitas Barcelon  **Marta Espasa**  Fakultas Keuangan Publik di Institut Ekonomi Barcelona, Spanyol  **Toni Mora**  Sekolah Ekonomi dan Ilmu Sosial, Universitas Internasional Catalunya  Sumber: (<http://citeseerx.ist.psu>. edu/viewdoc/download?doi=10.  1.1.520.9499&rep=rep1&type=pdf) | Desentralisasi fiskal dan pertumbuhan ekonomi di spanyol. Kajian mengunakan data panel. | Kesimpulan dari kajiannya itu, menunjukkan hubungan positif antara proses desentralisasi yang dilakukan di Spanyol dan pertumbuhan ekonomi Spanyol secara keseluruhan. |
| 4 | **Thiessen (2001 & 2003)**  Peneliti ekonomi di Universitas Jerman  Sumber : (http://aei.pitt.edu/1867/1/ENEPRI\_WP01.pdf) | Pengaruh desentralisasi fiskal pada kinerja ekonomi negara-negara Organisasi untuk Kerjasama dan Pembangunan Ekonomi (OECD) untuk periode 1973 – 1998. | Hasilnya menunjukkan bahwa desentralisasi fiskal memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap pertumbuhan. Namun, ada sebuah kurva berbentuk hubungan antara desentralisasi fiskal dan pertumbuhan. |
| 5 | **Andrea Filippetti (2013)**  Lembaga Penelitian Nasional Italia, dan peneliti politik dan ekonomi di London School, Inggris (diterbitkan tahun 2013 di Universitas Bologna)  Sumber : (http://www.siecon.org/online/wpcontent/uploads/2013/09/Filippetti-Sacchi.pdf) | Jenis-jenis Desentralisasi, Komplementaritas kelembagaan dan Pertumbuhan ekonomi : Varieties of Decentralization, Institutional Complementarities, and Economic Growth: Fakta pada Negara-negara Anggota OECD | Keberhasilan desentralisasi fiskal bergantung pada sistem administrasi, politik pemerintah, dan sistem pajak yang dianut. Sehingga menurut Flippetti, kelembagaan suatu pemerintah daerah perlu disinergikan sesuai dengan fungsinya masing-masing mengingat tanggung jawab pengelolaan pendapatan dan belanja daerah ada pada pemerintah daerah. |
| 6. | **Ebel dan Yilmaz (2002)**  Bank Dunia Divisi Kebijakan Ekonomi dan Pengurangan Kemiskinan  Sumber: http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/decentralizationcorecourse2006/otherreadings/ebelyilmaz.pdf) | Pengukuran dan Dampak dari Desentralisasi Fiska  (Membahas masalah pertumbuhan ekonomi dan desentralisasi pengeluaran dan pendapatan di enam negara Eropa tengah dan Timur). | Studi ini menemukan bahwa pajak daerah dan otonomi non penerimaan pajak diwakili pendapatan sumberdaya sendiri untuk pemerintah lokal dan pertumbuhan dipengaruhi secara positif. |
| 7. | **Hammond dan Tosun (2009)**  **George W. Hommand Ph.D** profesor peneliti pada Pusat Riset Ekonomi dan Bisnis,  Amerika Serikat  **Mehmet Tosun**  Professor di Fakultas Ekonomi, Universitas Nevada  Sumber: (http://repec.iza.org/dp4574.pdf) | Pengaruh desentralisasi lokal di populasi daerah AS, pekerjaan dan pertumbuhan pendapatan riil | Hasil penelitian menyarankan bahwa organisasi pemerintah signifikan untuk pertumbuhan ekonomi lokal tapi efeknya berbeda di beberapa unit pemerintah dan beberapa indikator ekonomi. |
| 8. | **Andrés Rodríguez-Pose\* and Anne Krøijer, (2009)**  Profesor Geografi Ekonomi pada Sekolah Ekonomi London. (LEQS Paper No. 12/2009)  Sumber : (http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/LEQS%20Discussion%20Paper%20Series/LEQSPaper12.pdf) | Desentralisasi Fiskal dan Pertumbuhan Ekonomi di Eropa Tengah dan Eropa Timur | Sistem pajak daerah yang dianut memiliki korelasi positif terhadap pertumbuhan ekonomi (untuk jangka panjang). Sedangkan variabel desentralisasi fiskal berkorelasi negatif dengan pertumbuhan ekonomi. Penerapan desentralisasi fiskal pada negara-negara di Eropa Timur dan Tengah ini tidak mendukung pertumbuhan ekonomi karena masih dalam tahap awal restrukturisasi pemerintah. Jika sistem kelembagaannya sudah lebih baik, begitu juga dengan sistem hukum dan politiknya, maka efisiensi ekonomi dapat lebih mudah tercapai. |
| 9. | **Francis Amagoh (2012)**  Profesor di Departemen Administrasi Publik dan Direktur Program MPA di KIMEP University.  [www.sciedu.ca/ijba](http://www.sciedu.ca/ijba) International Journal of Business Administration Vol. 3, No. 6; 2012  Sumber : (http://sciedu.ca/journal/index.php/ijba/article/viewFile/1904/964) | Penelitian mengenai Dampak Desentralisasi Fiskal terhadap Pertumbuhan Ekonomi.  Literatur Empirik pada Negara-negara maju dan negara-negara berkembang | Dengan adanya desentralisasi fiskal, pemerintah daerah dapat dengan bebas menyesuaikan apa yang dibutuhkan oleh masyarakatnya melalui alokasi belanja daerah sehingga berdampak pada pertumbuhan ekonomi, mengingat pemerintah daerah sendiri lah yang lebih mengetahui apa yang menjadi potensi daerahnya. Selain itu, dampak lain dari adanya desentralisasi fiskal ini yaitu meningkatnya akuntabilitas, otonomi pendapatan dan politik, serta peningkatan pelayanan publik. |
| 10. | **Indra Syaputra (2010)**  dikutip dari Abdul Aziz pd Bambang PS Brodjonegoro (2012)  Sumber : (http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/19634/6/Cover.pdf) | Pengaruh PAD, DBH dan DAU terhadap Belanja Daerah.  Penelitian dengan menggunakan analisis regresi berganda dengan jumlah sampel 33 Kabupaten/Kota di Sumut. | Disimpulkan bahwa perimbangan keuangan antara pusat dan daerah dari sisi revenue assignment masih terlalu sentralistis. Secara simultan dan parsial, PAD, DBH dan DAU berpengaruh secara positif terhadap belanja daerah |

Dari hasil penelitian sebelumnya delapan dari sembilan peneliti internasional yang dikutip sebagai perbandingan dalam penelitian ini, menyimpulkan bahwa desentralisasi fiskal membuat kontribusi atau berhubungan atau berkorelasi secara positif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi. Sedangkan seorang peneliti internasional lainnya (Primoz Pecvin) yang meneliti pengaruh dana perimbangan dalam menstimulus peningkatan kapasitas fiskal daerah berkesimpulan bahwa pada kasus di Slovenia, dana perimbangan yang diterima pemerintah daerah mempunyai pengaruh yang lebih besar pada belanja lokal daripada menstimulus PAD. Seperti halnya Primoz Pecvin, peneliti dalam negeri (Indra Syaputra) yang meneliti pengaruh PAD, DBH dan DAU terhadap belanja daerah berkesimpulan sama seperti Primoz Pecvin, bahwa PAD dan dana perimbangan (DBH dan DAU) berpengaruh secara positif terhadap belanja daerah. Namun perimbangan keuangan antara pusat dan daerah dari sisi revenue assignment masih terlalu sentralistik. Disamping yang disimpulkan di atas , beberapa peneliti memberi catatan khusus atas hasil penelitiannya itu seperti :

* **Lin dan Liu,** bahwa reformasi pedesaan, akumulasi modal dan pengembangan sektor swasta menjadi kekuatan pendorong utama pertumbuhan ekonomi di Cina selama 20 tahun lebih ;
* **Andrea Filippetti,** bahwa keberhasilan desentralisasi fiskal bergantung pada sistem administrasi, politik pemerintah dan sistem pajak yang di anut, sehingga kelembagaan pemerintah daerah perlu disinergikan sesuai fungsinya masing-masing, mengingat tanggungjawab pengelolaan pemerintah dan belanja daerah ada pada pemerintah daerah itu sendiri.
* **Andrés Rodríguez-Pose\* and Anne Krøijer,** bahwa penerapan desentralisasi fiskal pada negara-negara di Eropa, Timur dan Tengah di awal restrukturisasi tidak mendukung pertumbuhan ekonomi ; jika sistem kelembagaan, hukum dan politiknya sudah lebih baik maka evisiensi ekonomi dapat mudah tercapai.
* **Francis Amagoh,** dengan desentralisasi fiskal pemerintah daerah dapat dengan bebas menyesuaikan apa yang dibutuhkan oleh masyarakatnya, karena pemerintah daerah sendirilah yang lebih mengetahui apa yang menjadi potensi daerahnya. Dampak lainnya yaitu meningkatnya akuntabilitas ekonomi dan politik serta pelayanan publik.

Adapun persamaan dengan penelitian yang sedang dilaksanakan sama-sama menempatkan desentralisasi fiskal dalam memperkuat kapasitas fiskal untuk mendorong gerak dan kesinambungan pembangunan daerah yang berimplikasi pada peningkatan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan rakyat. Perbedaan keduanya, untuk penelitian sebelumnya para peneliti lebih menekankan pada pengungkapan desentralisasi fiskal dalam meningkatkan belanja daerah dan PAD atau pengaruh dan hubungannya dengan pertumbuhan ekonomi, sedangkan untuk penelitian yang sedang berjalan menekankan pada operasionalisasi desentralisasi fiskal dalam meningkatkan fiskal daerah agar pembangunan dapat terus ditingkatkan yang berimplikasi pada peningkatan pertumbuhan ekonomi, penguatan fiskal daerah dan peningkatan kesejahteraan rakyat.

**2.3. Kerangka Pemikiran**

Otonomi daerah adalah alat untuk mencapai tujuan yang diamanatkan konstitusi UUD 45, keberhasilannya ditentukan oleh peran pemerintah daerah (Kepala Daerah dan Birokrasi) dan rakyat dalam melaksanakan otonomi daerah.

Otonomi daerah secara umum diyakini mampu memberikan beberapa manfaat yang positif untuk terwujudnya tujuan meningkatkan pemberdayaan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat, karena pemerintah daerah dan masyarakat setempat lah yang paling mengetahui dan memahami kondisi sosial, ekonomi daerah, dengan perkataan lain, otonomi daerah diyakini dapat menjamin terciptanya efektivitas pemenuhan aspirasi dan kebutuhan masyarakat lokal daripada program-program masyarakat yang dirancang secara sentralistik. Hal ini diperkuat pendapat Lin dan liu (2000) dari hasil investigasinya terhadap pertumbuhan ekonomi Cina sejak awal tahun 1980, bahwa desentralisasi fiskal telah membuat kontribusi yang signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi. Selain itu ditemukan bahwa reformasi pedesaan, akumulasi modal dan pengembangan sektor Swasta menjadi kekuatan pendorong utama pertumbuhan ekonomi Cina selama masa 20 tahun lebih.

Penyediaan Pelayanan Publik yang merata dan berkualitas merupakan tugas pemerintah daerah, karena pemerataan dalam memperoleh pelayanan publik merupakan salah satu indikator penilaian kualitas administrasi pemerintah dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Baik tidaknya administrasi publik atau pemerintah itu dinilai seberapa jauh pelayanan publiknya itu sesuai dengan tuntutan, kebutuhan dan harapan masyarakat, sebagaimana diuraikan dalam teori keadilan sosial (Rawls dan Habermas, dalam Ibrahim, 2005: 405-406). Teori ini mengasumsikan bahwa nilai yang hak (*the right*) memiliki prioritas atas nilai yang baik *(the good)*. Teori ini disebut juga *teori kognivitas universalistik, prosedural.* Disebut kognitif karena menganggap pernyataan moral mempunyai kekuatan kognitif, sehingga memiliki klaim tentang kebenaran *(right wess).*

Demikian universal, karena percaya bahwa validitas klaim tindakan moral mengatasi konteks budaya dan tradisi tertentu. Disebut prosedural, karena percaya bahwa keputusan moral seperti halnya semua, keputusan yang benar dan dapat diterima, mengikuti suatu prosedur yang bersandar pada premis yang benar yang mengikuti prinsip imperatif kategori yakni kepada sumber filsafat moral.

Rawls dan Habermas, (dalam Ibrahim, 2005: 406-407) menganggap keadilan sosial sebagai prioritas yang bertujuan memberikan dasar-dasar kerjasama sosial masyarakat bangsa pluralistik. Kedua pakar ini sependapat bahwa pengaturan masyarakat pluralistik modern itu tidak boleh didasarkan pada suatu anutan nilai hidup tertentu, melainkan harus dikendalikan oleh suatu prinsip yang menjamin dan mengekspresikan kepentingan bersama, yaitu keadilan sosial.

Teori ini sangat penting dalam penelitian ini karena menjadi dasar pemberian pelayanan publik oleh pemerintah kepada masyarakat. Kualitas pelayanan publik sangat ditentukan oleh seberapa luas dan banyak masyarakat yang mendapatkan akses pelayanan publik dari pemerintah, yang tercermin dalam keadilan pelayanan publik.

Selain melaksanakan fungsi pelayanan, pemerintah daerah dalam menjalankan otonominya, juga melaksanakan fungsi pembangunan untuk meningkatkan pendapatan masyarakat dan memajukan daerah. Untuk melaksanakan kedua fungsi pemerintah daerah tersebut diperlukan sumber pembiayaan yang memadai yaitu dari fiskal daerah sebagai representasi dari desentralisasi fiskal. Oleh karena itu otonomi daerah tidak akan ada tanpa adanya otonomi keuangan daerah atau desentralisasi fiskal (Ismail, 2000: 25).

Penegasan di atas memberikan pemahaman bahwa desentralisasi fiskal merupakan komponen utama dari desentralisasi. Apabila pemerintah daerah melaksanakan fungsinya secara efektif dan diberi diskresi dalam pengambilan keputusan pengeluaran sektor publik, seharusnya pemerintah daerah didukung sumber-sumber keuangan yang memadai, baik yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), bagi hasil pajak dan bukan pajak, pinjaman maupun dana perimbangan. Hal tersebut dipertegas oleh Saragih (2003: 83) bahwa desentralisasi fiskal adalah proses distribusi anggaran dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah untuk mendukung fungsi atau tugas pemerintahan yang dilimpahkannya. Sementara itu Bahl dan Linn (dalam Salam, 2005: 279) membatasi desentralisasi fiskal sebagai desentralisasi dari pemerintahan, alokasi pengeluaran dan mobilisasi penerimaan daerah. Sedangkan Djaenuri (2012: 14-15) menyikapi desentralisasi fiskal dari sisi expenditure argument bahwa besarnya kewenangan pengeluaran idealnya sama dengan besarnya biaya atau belanja yang dibutuhkan untuk melaksanakan fungsi urusan yang menjadi tanggung jawab daerah otonomi.

Pendapat ketiga pakar di atas walaupun berbeda dalam mengungkapkan, namun sama pemahamannya, bahwa desentralisasi fiskal memberi kewenangan kepada pemerintah daerah untuk memobilisasi dan mengelola pendapatan, sama dengan kewenangan untuk mengelola belanjanya.

Pada kenyataannya, pemerintah daerah otonom mengalami ketimpangan dalam menjalankan kebijakan desentralisasi fiskal karena beban urusan pemerintahan yang besar dan dari tahun ketahun terus meningkat seiring dengan kebutuhan pelayanan publik yang juga terus meningkat, sedangkan kekuatan fiskal daerah rendah.

Potensi kekuatan fiskal daerah berasal dari PAD yang didominasi pajak daerah dan retribusi daerah. Potensi PAD sangatlah terbatas yang disebabkan oleh terbatasnya jenis pajak dan kurusnya objek pajak yang diserahkan pusat kepada daerah serta dengan dibatasinya jumlah retribusi yang dapat diberlakukan kepada daerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang pajak daerah dan retribusi daerah. Akibatnya dana yang diperoleh dari pendapatan asli daerah sendiri belum dapat dijadikan tumpuan dalam membiayai pengeluaran pemerintah daerah.

Ditinjau dari kontribusi pajak daerah dan retribusi daerah, sampai saat ini distribusi kewenangan perpajakan antara daerah dengan pusat terjadi ketimpangan yang relatip besar. Hal ini tercermin dalam jumlah penerimaan pajak yang dipungut daerah hanya sekitar 3,45% dari seluruh penerimaan pajak pusat dan pajak daerah (Suparmoko, 2011: 345). Porsi PAD sebagai sumber pembiayaan kebutuhan daerah disebagian besar daerah kurang dari 10% sehingga pemerintah daerah kesulitan untuk mempercepat pertumbuhan daerah dalam meningkatkan kesejahteraan rakyatnya.

Keterbatasan sumber dana pembiayaan daerah yang diperoleh dari PAD menyebabkan daerah mempunyai ketergantungan yang sangat tinggi kepada transfer dari pusat. Hal ini dibuktikan dari rata-rata pemerintah daerah membiayai pengeluarannya 70 persen berasal dari dana transfer pemerintah pusat yang didominasi dari Dana Alokasi Umum (DAU). Pemanfaatan DAU terutama untuk membiayai belanja pegawai dan belanja rutin, sehingga tingginya dana transfer pemerintah pusat kepada daerah berarti kesempatan daerah untuk membangun dalam memperbaiki taraf kehidupan rakyatnya masih rendah. Atau dengan kata lain, daerah belum mandiri dalam membiayai pengeluarannya. Padahal menurut pendapat Bird dan Vaillancourt (2000: 17) bahwa salah satu suksesnya pemerintah daerah dalam melaksanakan desentralisasi fiskal yaitu pemerintah daerah harus memiliki kemandirian dalam pembiayaan pengeluarannya, sebagaimana dikemukakannya sebagai berikut :

… rancangan kebijakan biaya-biaya dari keputusan yang diambil sepenuhnya harus ditanggung oleh masyarakat setempat. Untuk itu, seharusnya tidak perlu terjadi “ekspor pajak” dan tidak ada tambahan transfer dari jenjang pemerintahan yang lain. Maksudnya, pemerintah daerah perlu memiliki kontrol atas tarif (dan mungkin basis, objek) dari paling tidak beberapa jenis pajak. Jika persyaratan-persyaratan yang ketat ini dapat dipenuhi, devolusi atau otonomi barulah berarti, baik dipandang dari perlengkapan operasional (instrumental) maupun dari sisi kelembagaan yang melekat (intrinsik) pada desentralisasi. Sebaliknya, bila tidak dapat diwujudkan, maka desentralisasi mungkin tidak akan mencapai sasaran dan tujuannya.

Dominasi DAU untuk membiayai pengeluaran daerah menyebabkan alokasi pengeluaran untuk sektor pembangunan dalam rangka penyediaan infrastruktur, publik utilitis dan pelayanan publik hanya dianggarkan dalam jumlah yang sangat kecil. Kecilnya alokasi belanja untuk kepentingan publik ini tidak sesuai dengan prinsip akuntabilitas publik yang mempunyai tujuan untuk meningkatkan efektivitas dan mutu pelayanan publik (Mardiasmo, 2002: 7) dan tujuan desentralisasi yaitu untuk mendorong pemerataan hasil-hasil pembangunan (keadilan) di seluruh daerah dengan memanfaatkan sumber daya dan potensi yang tersedia di masing-masing daerah (Shah, dalam Bird dan Vaillancourt, 2000: 38).

Untuk mengatasi permasalahan dalam mengefektifkan pelaksanaan desentralisasi fiskal diperlukan peran kepemimpinan Kepala Daerah untuk dapat memanfaatkan kemampuan keuangan daerah atau kapasitas fiskal daerah sekecil apapun sebagai modal pembangunan dan memanfaatkan potensi daerah minimal mendorong peran publik dalam membangun. Seperti dikatakan Overton (2000), menarik untuk dicermati bahwa hampir setiap aspek kerja dipengaruhi oleh dan tergantung pada “Kepemimpinan”. Artinya kepemimpinan sangat menentukan keberhasilan sebuah organisasi dalam membangun kapabilitas dan kompetensinya untuk memenangkan persaingan secara berkelanjutan *(sustainable competitive advantage)*.

Diera otonomi daerah dan persaingan di era globalisasi, diperlukan kepemimpinan Kepala Daerah yang memiliki dasar atau sifat dan karakter kepemimpinan atau pola kerja konsisten terhadap situasi kerja yang dihadapi. Di samping itu, perubahan yang begitu cepat dan untuk dapat membangun daya saing daerah yang kuat, dituntut untuk dapat menerapkan paradigma kepemimpinan yang lebih demokratis dan partisipatif, berani keluar dari nilai dan budaya yang memang sudah tidak relevan lagi, untuk kemudian berfikir kreatif dan inovatif dalam menciptakan peluang organisasi.

Dalam menghadapi kondisi kapasitas fiskal daerah yang rendah dan kesempatan daerah untuk membangun juga rendah, diperlukan inovasi kepemimpinan Kepala Daerah, diantaranya dengan memanfaatkan modal dasar pembangunan di era otonomi yang tercipta pada peran publik dengan melakukan pendekatan partisipasi dan kemitraan, sebagaimana dikemukakan oleh Bird dan Vaillancourt, 2000: 14-15) tentang partisipasi masyarakat sebagai berikut :

Secara khusus, penting sekali untuk menyarankan adanya partisipasi pengorbanan dari masyarakat yang paling miskin pun- biasanya kontribusi mereka dalam bentuk tanah dan tenaga atas dasar yang kuat orang-orang lebih menaruh perhatian atas apa yang mereka bayar, sehingga terdorong untuk mendapatkan manfaat dari kontribusi mereka. Secara keseluruhan, pengalaman Amerika Latin jelas memperlihatkan bahwa pemerintah dapat melakukan pelayanan masyarakat secara efektif dan efisien walaupun dalam kondisi makro ekonomi yang sangat sulit.

Dari kajian yang dilakukan juga menunjukkan partisipasi dipandang banyak ahli merupakan pendekatan yang dapat dipergunakan dalam mencapai efektivitas desentralisasi fiskal. Demikian pula Penelitian bank Dunia (1995) menemukan banyak sekali hasil desentralisasi bermanfaat dalam bentuk penggalakan masyarakat dalam sektor ketenagakerjaan, modal dan teknologi.

Selain itu, Bird dan Vaillancourt (2000: 53) juga berpendapat mengenai kemitraan swasta bahwa:

Pemda tidak perlu – seharusnya tidak memproduksi sendiri sebagian besar pelayanan-pelayanan lokal. Untuk itu, terutama di wilayah-wilayah yang kecil, swasta dan lembaga-lembaga lain harus dimanfaatkan seekstensif mungkin dalam penyediaan pelayanan masyarakat yang efisien.

Teori ilmu sosial yang mendasari partisipasi dan kemitraan dalam mencapai efektivitas fiskal, yaitu Teori Pertukaran Sosial (Peter Blau, dalam Poloma, 2001: 84-92). Teori pertukaran sosial ini berusaha beranjak dari tingkat pertukaran antara pribadi ke tingkat makro. Pertukaran sosial yang dimaksud disini terbatas pada tindakan-tindakan yang tergantung pada reaksi-reaksi penghargaan dari orang lain dan berhenti apabila reaksi-reaksi yang diharapkan ini tidak kunjung datang. Dalam model pertukaran Blau, manusia tidak didorong hanya kepentingan yang sempit atau menekankan dukungan sosial sebagai suatu imbalan, tapi perilaku ini dapat didorong oleh keinginan untuk pujian sosial. Blau menerapkan teori pertukaran dengan mengadopsi hubungan sosial antara orang yang saling bercinta yang menggambarkan peristiwa yang terjadi dapat dilihat sebagai simbol daya tarik emosional terhadap satu sama lain.

Teori ini sangat mendukung untuk menjelaskan pertukaran sosial antara pemerintah dan masyarakat. Pertukaran sosial antara pemerintah dan masyarakat yang diajarkan teori ini hendaknya bersifat saling membutuhkan pelayanan yang baik kepada masyarakat, sebaiknya masyarakat memberikan partisipasi dan kemitraan kepada pemerintah dalam pengambilan keputusan dan penyediaan fasilitas publik.

Partisipasi dalam bentuk kemitraan dapat membantu memecahkan masalah dalam mencapai kemandirian, dalam penggalian potensi keuangan daerah dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan daerah. Melalui kemitraan pemerintah daerah dapat memberikan kesempatan pada masyarakat dan sektor swasta untuk menghasilkan barang publik dan pelayanan publik dalam pola kemandirian sehingga dapat membantu pemerintah daerah dalam menggali sumber dana lain untuk membiayai pengeluaran dalam penyediaan barang publik dan pelayanan publik. Melalui partisipasi dalam pengambilan kebijakan, pemerintah memberikan pemberdayaan kepada masyarakat dan dunia usaha untuk berperan aktif dalam proses penyusunan, pelaksanaan dan pengawasan kebijakan pengeluaran daerah, sehingga lebih mendorong akuntabilitas dalam pemanfaatan sumber daya sesuai dengan prioritas, serta dilakukan secara rill dan adil berdasarkan aspirasi dan kepentingan masyarakat.

Teori kemitraan antara pemerintah, swasta dan masyarakat dalam Administrasi Publik ini dipopulerkan pertama kali pula oleh Osborne & Gaebler melalui teori *Reinventing Government* (Osborne & Gaebler, 1991). “*Reinventing government : How The Entrepreneurial Spirit Transforming Public Sektor”*  tercatat sebagai ide baru yang menekankan pentingnya perubahan peran pemerintah dalam merespon isu-isu publik. Osborne & Gaebler berpendapat bahwa perubahan mendasar perlu dilakukan dalam mengelola urusan publik melalui (a) peningkatan kualitas manajemen publik melalui penilaian dan evaluasi kinerja pemerintah, (b) mengurangi anggaran belanja negara, (c) mengurangi jumlah pegawai pemerintah, (d) privatisasi lembaga-lembaga publik, dan (e) menerapkan prinsip *contracting out* pada bidang pelayanan publik tertentu.

Konsep *reinventing government* selanjutnya menjadi dasar dalam mengembangkan konsep kemitraan pemerintah, swasta dan masyarakat, yaitu konsep *good governance.* Pada awalnya *good governance* ini lebih banyak diperkenalkan oleh lembaga-lembaga donor dalam bentuk asistensi teknis dan kerjasama internasional di Negara-negara berkembang. Publik Bank Dunia pada tahun 1992 tentang *governance and development,* telah ikut mempopulerkan konsep *good governance.* Hal ini boleh jadi disebabkan oleh kekuasaan yang dimiliki Bank Dunia dalam ‘menekan’ Negara-negara peminjam agar menerima berbagai program yang disodorkannya. Misalnya *structural adjustment program* ditawarkan Bank Dunia sebagai model penyelesaian masalah di negara-negara berkembang yang menekankan pada isu *governance and institutional building.* Dalam perspektif Bank Dunia, peran pemerintah harus dikurangi semaksimal mungkin. Efektifitas pemerintah ditentukan oleh kemampuannya dalam menyediakan pelayanan publik melalui persaingan terbuka. Untuk mencapai efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, strategis yang ditawarkan Bank Dunia adalah: keterbukaan dan transparansi, peningkatan partisipasi masyarakat dalam urusan-urusan publik, dan mendekatkan pelayanan pada masyarakat.

Tumbuhnya partisipasi publik dalam pembangunan di daerah sekalipun kapasitas fiskal daerah rendah, berdampak pada percepatan pembangunan daerah, mendorong peningkatan pertumbuhan ekonomi daerah yang berimplikasi pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Peningkatan percepatan pembangunan daerah dipengaruhi oleh ketersediaan basis pajak, dalam hal ini PAD di masing-masing daerah yang merupakan sumber kekuatan fiskal daerah. Oleh karena itu dalam melaksanakan pembangunan daerah objek dan target capainya harus jelas disamping untuk meningkat taraf hidup rakyat juga dapat membuka ruang bagi peningkatan PAD agar dari waktu ke waktu kapasitas fiskal daerah secara akumulasi dapat ditingkatkan, sehingga terwujud kemandirian daerah.

PAD sebagai sumber pembiayaan pembangunan untuk terbangunnya kemajuan daerah, tingkat keberhasilannya dapat diukur melalui indikator ekonomi, yaitu melalui pertumbuhan PDRB dan sektor-sektor kegiatan ekonomi yang berpengaruh memberikan sumbangan relatif besar terhadap PDRB tersebut. Semakin besar Produk Domestik Bruto (PDRB) di suatu daerah semakin besar PAD di daerah tersebut. Seterusnya semakin tinggi pula derajat desentralisasi fiskalnya.

Pertumbuhan kemajuan daerah terjadi karena adanya perubahan yang dihasilkan dari proses pembangunan. Oleh karena itu pembangunan haruslah diartikan sebagai proses multidimensional yang melibatkan perubahan-perubahan besar, baik terhadap struktur ekonomi, perubahan sosial, mengurangi atau menghapuskan kemiskinan, mengurangi ketimpangan, dan pengangguran dalam konteks pertumbuhan ekonomi (Todaro : 2000).

Setiap upaya pembangunan daerah bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup rakyat. Pembangunan daerah di era otonomi menghadapi berbagai tantangan baik internal maupun eksternal, seperti masalah kesenjangan dan iklim globalisasi, yang akhirnya menuntut tiap-tiap daerah untuk mampu bersaing di dalam dan luar negeri, dengan pengembangan ekonomi daerah berdasarkan potensi sektor unggulan yang dimiliki oleh masing-masing daerah dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Negara Kesejahteraan (welfare state) merupakan perwujudan para pemikir intervensionis dimana intervensi negara terhadap masyarakat akan membantu perkembangan ekonomi dan kesejahteraan mereka, meskipun ini mendapat kritik dari para neoliberal (Anderson, 2002:14). Pikiran mereka tidak menghapus negara kesejahteraan, akan tetapi para pemikir ini menyetujui intervensi negara kepada masyarakat hanya untuk mereka yang paling miskin (Midgley, 2005:62). Meskipun demikian halnya, kemunculan welfare state berbeda-beda di setiap negara.

Rothstein, (2002:3). Perkembangan negara maju berlangsung dengan perdebatan tersendiri tentang kemajuan ekonomi politik dari dua pemikiran di atas. Bagaimana pun hasil perdebatan ini membuahkan hasil perbaikan kesejahteraan masyarakatnya hingga sekarang ini.

Rasa aman sekurangnya menjadi salah satu indikator yang menjadikan seseorang merasa sejahtera hidupnya. Singkat kata, di level mana kesejahteraan itu hendak diletakkan dalam sebuah keputusan politik, apakah hendak diletakkan pada kebijakan masyarakat (communitarian policy) atau kebijakan negara ( public and social policy). Artinya, rasa hidup sejahtera itu hendak dipikirkan atas konseptualisasi masyarakat itu sendiri sesuai dengan lingkungan sekitarnya, atau rasa hidup sejahtera itu ditentukan oleh keputusan politik negara yang indikatornya pun ditentukan oleh negara. Bisa saja terjadi, apa yang dirasakan oleh negara bahwa masyarakat kurang sejahtera oleh karenanya perlu intervensi program dan proyek pembangunan, akan tetapi apa yang dirasakan masyarakat bisa berbeda kebutuhannya. Misalnya masyarakat membutuhkan rasa aman dimana negara diharapkan mampu menjamin ketenteraman, tidak sering terjadi pencurian ternak peliharaannya, akan tetapi intervensi pembangunan justru menawarkan kredit ternak dengan bunga yang rendah. Masyarakat mengartikan sejahtera sangat kualitatif, yakni ada jaminan keamanan untuk mengamankan harta sapi mereka sehingga hidupnya tenang, akan tetapi negara justru sebaliknya, yakni pertambahan ternak sapi mereka yang diperoleh secara kredit sebagai indikasi semakin sejahtera hidup mereka. Sejahtera ditangkap sebagaimana memahami kemiskinan, yang diartikan karena ketidakmampuan untuk memenuhi kebutuhan.

Kesejahteraan masyarakat, istilah yang sering digunakan dalam terminologi akademik adalah kesejahteraan sosial, mengalami pergeseran dalam pemahaman dan penggunaannya. Kesejahteraan sosial itu menunjuk kondisi kehidupan yang baik, terpenuhinya kebutuhan materi untuk hidup, kebutuhan spiritual (tidak cukup mengaku beragama tetapi wujud nyata dari beragama seperti menghargai sesama), kebutuhan sosial seperti ada tatanan (order) yang teratur, konflik dalam kehidupan dapat dikelola, keamanan dapat dijamin, keadilan dapat ditegakkan dimana setiap orang memiliki kedudukan yang sama di depan hukum, tereduksinya kesenjangan sosial ekonomi. Midgley (2005:21) mengkonseptualisasikan dalam tiga ketegori pencapaian tentang kesejahteraan, yakni **Pertama,** sejauh mana masalah sosial itu dapat diatur. **Kedua,** sejauh mana kebutuhan dapat dipenuhi dan **Ketiga,** sejauh mana kesempatan untuk meningkatkan taraf hidup dapat diperoleh. Semuanya ini bisa diciptakan dalam kehidupan bersama, baik ditingkat keluarga, komunitas maupun masyarakat secara luas. Untuk dapat merealisasikan ketiga indikator utama dalam kesejahteraan tersebut di atas hanya dapat direalisasikan dengan cara mengoptimalisasikan pelaksanaan pembangunan di segala sektor yang dilaksanakan secara berkesinambungan, baik pembangunan di tingkat Pusat, Provinsi, Kota / Kabupaten, dan Desa.

Kesejahteraan ditentukan atas ukuran individual yang ditandai oleh peningkatan pendapatan dan pemilikan, institusi kesejahteraan yang berbasis komunitas (community welfare) dalam beberapa hal masih tampak di pedesaan maupun kampung pinggiran kota. Kerangka ini tidak dapat ditangkap oleh kerangka organisasi formal pelayanan kesejahteraan sosial (Narayan, 2007:141).  Institusi itu  antara lain adalah kematian, sakit, hajatan dan berbagai bentuk kegiatan untuk kepentingan bersama yang dipikul secara bersama-sama. Perilaku sosial seperti ini juga diamanatkan oleh agama sebagai kepedulian terhadap kemanusiaan (Barusch, 2005:131).

Bila kesejahteraan itu adalah tujuan akhir dari perkembangan masyarakat maka kesejahteraan macam apa yang dikehendaki oleh sebuah komunitas, selanjutnya cara pembangunan macam apa yang dilakukan untuk memfasilitasi mereka. Ketika keduanya itu tidak menjadi kesatuan logika berfikir maka masing-masing berdiri sendiri sendiri untuk kepentingan praktis. Artinya, pembangunan berdiri sebagai rasionalitas instrumental tanpa mengindahkan nilai (value) macam apa yang hendak dicapai dan dibutuhkan oleh masyarakat pada umumnya. Demikian pula tentang kesejahteraan, tidak disadari bahwa keberadaannya sebagai sebuah nilai yang ingin dicapai adalah kehilangan “ruh” sehingga terjebak dalam rasionalitas instrumental saja.

*Grand Theory*

Teori Manajemen, Teori Organisasi

*Applied*

*Theory*

*Midle Range Theory*

Wilson pd syafrudin (1993), Koswara (2003), Ermaya (1998), Bryant pd Koswara (1999), Logemann pd Syafrudin (1993), Sarundajang (1999), Dillinger (1994) pd Sidik (2001), Amir Pd Brodjonegoro (2012), Djaenuri (2012), Bahl & Linn pd Salam (2005), Ismail (2002), Saragih (2003), Sen & Layard pd Todaro smith (2011)

Thoha (2012), Robbins (2006), Bennis &Nanus(2006) Overton (2002) Vricent (2002)

syafuan (2000)

Invancevich (2004); Robbins & Coulter(2012); Solihin (2009) Gudono (2014); Husaini (2013), Gibson At al (2010); Robbins (2008)

Tata kelola fiskal dan anggaran

Pembangunan dan Kesejahteraan

Halim (2013), Mardiasmo pd Mahmudin (2009), Adisasmita (2010), Husnan (2004)

Kepemimpinan & Prilaku Birokrasi

Keuangan Daerah

Manajemen Pemerintahan Daerah, Otonomi Daerah, Desentralisasi Fiskal, teori kesejahteraan

Manajemen

Pembangunan

Kuncoro (2014) Syafrizal (2014) Todaro/Smith (2011)

Sondang (2000)

Soemantri (2014), Tjandra (2013)

Suparmoko (2011), Salim (2002), Bird & Vaillancourt (2000), Musgrave & Musgrave (1991)

Dwiyanto (2015)

**Gambar 2.4**

**Kumpulan Teori dan Hasil Penelitian yang Relevan**

**Kebijakan Fiskal**

**Kab. Majalengka**

Tulus Tambunan, (2006), SadonoSukirno, (2003). Mudrajat Kuncoro ( 2014)

**Visi , Misi, dan RKPD Kab. Majalengka**

**Hubungan Keu**

**Pusat & Daerah**

Tulus Tambunan, (2006),SadonoSukirno, (2003). Hemming,(2002)

**APBN**

UU no 23 Th 2014

UU no 3 Th 2015,

**Bagi Hasil Pajak & Bankeu Prov.**

Tulus Tambunan (2006), SadonoSukirno, (2003). Mudrajat Kuncoro ( 2014)

**APBD Provinsi**

UU no 23 Th 2014

UU no 3 Th 2015

**APBD Majalengka**

UU no 23 Th 2014

UU no 3 Th 2015

**Pelaksanaan Pembangunan Daerah**

Tulus Tambunan,(2006), SadonoSukirno,(2003), Hemming, R., et. al (2002), UU no 23 Th 2014, ttg Pemerintah Daerah, dan UU no 3 Th 2015, ttg : Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN )

**Kelembagaan Pemerintah**

**Dunia**

**Usaha**

**Kelembagaan Kemasyarakatan**

**Peningkatan Daya Saing**

**Kab. Majalengka**

**Kesejahteraan Masyarakat**

**Kab. Majalengka**

**Gambar 2.5**

**Paradigma Penelitian**

**2.4. Proposisi Penelitian**

Proposisi memberikan arahan dalam mengindentifikasi dan mendapatkan informasi yang relevan dalam mendukung penelitian ini, artinya proposisi membatasi penelitian dari informasi-informasi yang tidak ada hubungannya dengan penelitian ini yang mungkin akan dikumpulkan peneliti.

Proposisi dalam penelitian ini adalah:

1. Kepemimpinan Kepala Daerah selaku pemegang kekuasaan pemerintahan dengan budaya kepemimpinan yang progresif, kreatif, inovatif dan amanah, akan dapat mewujudkan pemerintahan yang baik (good governance) untuk melaksanakan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal dalam mencapai kesejahteraan rakyat yang lebih baik.
2. Tanpa adanya desentralisasi fiskal tidak akan pernah ada otonomi bagi daerah. Desentralisasi fiskal perlu dilaksanakan secara efektif agar kewenangan urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada daerah dapat dilaksanakan dengan baik untuk keberhasilan otonomi daerah.
3. Daerah harus terus membangun dengan memaksimalkan fiskal daerah yang ada berapapun yang pemerintah daerah kuasai, dengan mengembangkan pembangunan pola kemitraan, membuka ruang peran serta swasta dalam membangun daerah dan fokus penggunaannya pada program kegiatan untuk membangun kehidupan rakyat dan peningkatan PAD untuk penguatan fiskal daerah.
4. Untuk memajukan daerah dalam mensejahterakan rakyatnya, arah dan pelaksanaan pembangunan daerah disamping untuk memenuhi pelayanan dasar juga difokuskan untuk memajukan perekonomian daerah dengan tetesan (*Trickle Down Effect*) pada pembangunan manusia.