

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan sumber yang mendukungnya selalu menjadi isu yang problematik, tidak saja di masa lampau, tetapi juga di masa sekarang tatkala otonomi daerah menjadi tuntutan untuk dikembangkan secara optimal. Sementara itu sejak awal orde Baru, kekerasan melandasi langkah-langkah sentralisasi. Kurangnya perlawanan terbuka di daerah terhadap usaha rezim tersebut guna memaksakan penguasaan pusat mencerminkan kemauan Jakarta untuk menjalankan kebijakannya. Sehingga selama masa pemerintahan orde baru telah terbangun sistem pemerintahan tersentral, dimana pemerintah pusat memegang kendali penuh terhadap pemerintah daerah. Ruang yang diberikan bagi aparat di daerah untuk mengurus kepentingan daerahnya sangat sempit, bahkan kerap kali potensi yang ada di daerah tersentral ke pusat, sehingga yang terjadi adalah eksploitasi pusat terhadap daerah tanpa mempertimbangkan kemajuan dan perkembangan daerah itu sendiri. Akibatnya terjadi kesenjangan antara pusat dan daerah, baik dari segi pembangunan, akses informasi dan terutama kemakmuran masyarakatnya.

Disahkannya UU No. 22 tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah merupakan respon positif atas krisis ekonomi dan krisis kepercayaan yang terjadi sekarang ini. Undang – Undang No. 22 tahun 1999 pada dasarnya merupakan ikhtiar untuk memperluas otonomi daerah, sehingga arus desentralisasi dan dekonsentrasi dapat berjalan dengan baik. Dengan demikian, diharapkan bukan saja UU No. 22 tahun 1999 dapat menciptakan demokratisasi ekonomi, khususnya persamaan, menggali dan memanfaatkan potensi daerah bagi daerah itu sendiri. Namun secara

ekonomis, otonomi daerah dapat dipandang sebagai upaya untuk melakukan liberalisasi ekonomi. Liberalisasi ekonomi yang dimaksud oleh UU No. 22 tahun 1999 dapat terealisasi bila Pemerintah Daerah mampu mengembangkan dan mendayagunakan potensi daerahnya secara optimal, artinya Pemerintah Daerah dengan segala daya upayanya harus terus menggali dan mengembangkan potensi daerah dengan sungguh-sungguh, baik sumber daya manusianya maupun sumber daya alamnya.¹

Di era sekarang ini, pemerintah daerah diberikan kewenangan yang lebih besar untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Tujuannya antara lain adalah untuk lebih mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat, memudahkan masyarakat untuk memantau dan mengontrol penggunaan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), serta menciptakan persaingan yang sehat antar-daerah dan mendorong timbulnya inovasi. Sejalan dengan kewenangan tersebut, pemerintah daerah diharapkan lebih mampu menggali sumber-sumber keuangan untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan pemerintahan dan pembangunan di daerahnya melalui pendapatan asli daerah (PAD). Tuntutan peningkatan PAD semakin besar seiring dengan semakin banyaknya kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan kepada daerah disertai pengalihan personil, peralatan, pembiayaan, dan dokumentasi dalam jumlah besar.

Sejauh ini dana perimbangan yang merupakan transfer keuangan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam rangka mendukung pelaksanaan otonomi daerah jumlahnya relatif memadai. Meskipun demikian, daerah harus tetap lebih kreatif dalam meningkatkan PAD-nya untuk meningkatkan akuntabilitas dan keleluasaan dalam pembelanjaan APBD-nya. Sumber-sumber penerimaan daerah

¹ Undang-Undang Otonomi Daerah 1999 (UU. No. 22, 25 dan 28 Tahun 1999) dilengkapi Juklak Otonomi Daerah 2001. Citra Umbaran. Bandung.

yang potensial harus digali secara maksimal. Namun, tentu saja harus tetap di dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku, termasuk di antaranya adalah pemberdayaan sumber daya alam (SDA) yang memang telah sejak lama menjadi unsur PAD yang utama. Namun demikian, penggalan sumber penerimaan baru diharapkan tidak menimbulkan terjadinya distorsi kegiatan ekonomi di daerah, misalnya menyebabkan ekonomi biaya tinggi sehingga menimbulkan keengganan investor baru masuk dalam bisnis di daerah.

Dari uraian di atas, dapat digaris bawahi bahwa untuk menjamin terselenggaranya otonomi daerah yang semakin mantap, diperlukan usaha-usaha untuk meningkatkan kemampuan keuangan sendiri, yaitu melalui peningkatan penerimaan PAD. Untuk itu, sebagai langkah awal upaya peningkatan PAD, perlu dilakukan pemetaan potensi PAD, khususnya yang bersumber dari pemberdayaan sumber daya alam (SDA). Pelaksanaan kegiatan pemetaan potensi optimalisasi pendapatan asli daerah (PAD) di lingkungan pemerintah kabupaten/kota dilakukan dengan tujuan untuk memberikan gambaran mengenai upaya pelaksanaan kegiatan satuan kerja perangkat daerah (SKPD) dalam menggali dan mengembangkan potensi sumber keuangannya sendiri, khususnya yang bersumber dari pemberdayaan sumber daya alam (SDA).

Penyelenggaraan otonomi daerah akan dapat dilaksanakan dengan baik apabila didukung antara lain oleh sumber-sumber pembiayaan yang memadai. Dengan demikian, potensi ekonomi daerah sangat menentukan dalam upaya untuk meningkatkan kemampuan keuangan daerah dalam penyelenggaraan rumah tangganya. Salah satu cara yang dapat ditempuh pemerintah daerah dalam rangka memenuhi kebutuhan dana pemerintahan, pembangunan, dan pembinaan kemasyarakatan adalah menggali dan mengelola sumber-sumber pendapatan di

daerah. Dengan demikian, PAD menjadi salah satu kekuatan yang mutlak dalam pembangunan daerah. Pembiayaan pemerintahan dan pembangunan daerah yang berasal dari PAD, khususnya yang bersumber dari pemberdayaan sumber daya alam (SDA), perlu ditingkatkan sehingga kemandirian daerah dalam hal pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan di daerah dapat terwujud.²

Kabupaten Ogan Komering Ulu adalah salah satu kabupaten di Provinsi Sumatera Selatan. Kabupaten ini terbentuk sebagai pemekaran Kabupaten Ogan Komering Ulu. Kabupaten Ogan Komering Ulu memiliki potensi lahan pertanian dan perkebunan yang cukup luas. Kabupaten Ogan Komering Ulu juga merupakan salah satu daerah penghasil beras terbesar di Sumatera Selatan. Pertanian di Kabupaten OKU memiliki keragaman komoditas yang cukup lengkap sebagai potensi investasi yang cukup menjanjikan dan prospektif. Kabupaten OKU juga merupakan penghasil buah-buahan yang cukup besar di Provinsi Sumatera Selatan. Duku dan durian banyak diusahakan di Kecamatan Peninjauan, Pengandonan, Ulu Ogan, Lubuk Batang dan Baturaja Barat. Sedangkan jeruk banyak diusahakan di Peninjauan.

Di sektor perkebunan, komoditi andalan dari Kabupaten Ogan Komering Ulu adalah kelapa sawit, karet, kopi dan kelapa. Komoditi Perkebunan merupakan sektor unggulan Kabupaten ini. Pengusahaan perkebunan di wilayah ini dilakukan oleh perkebunan besar swasta dan nasional terutama Kelapa Sawit dan Karet.

Bahan galian merupakan salah satu aset Kabupaten Ogan Komering Ulu untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Berbagai sumberdaya mineral dan energi terdapat di Kabupaten Ogan Komering Ulu, meliputi minyak dan gas bumi, batubara, batu kapur, granit serta bahan galian golongan C. Tetapi sebagian besar potensi Sumber Daya Mineral dan Energi itu belum dimanfaatkan dengan optimal.

² <http://www.BaturajaOnline.co.id>

Eksplorasi minyak dan gas bumi saat ini dilakukan oleh JOB Pertamina Talisman (OK) Ltd yang berlokasi di Kecamatan Peninjauan. Sedangkan yang masih dalam tahap eksplorasi dilakukan oleh PT. Cahaya Baturaja. Eksploitasi Batu Kapur baru dilakukan oleh PT. Semen Baturaja sebagai bahan baku semen, dan kapur tohor oleh masyarakat secara tradisional. Eksploitasi Batubara saat ini dilakukan oleh beberapa perusahaan, dan salah satu pengembangannya akan dimanfaatkan sebagai PLTU mulut tambang yang diusahakan oleh PT. Adimas Baturaja Cemerlang dan PT. Astratel Nusantara, yang sebagian energi listriknya dimanfaatkan oleh PT. Semen Baturaja.

Seiring dengan diberlakukannya otonomi daerah di mana campur tangan pemerintah pusat untuk pelaksanaan pembangunan daerah menjadi sangat berkurang, maka pemerintah daerah perlu melakukan berbagai upaya dalam meningkatkan pendapatan daerahnya. Disini peranan Dinas Pendapatan Daerah menjadi sangat penting sebagai organisasi atau instansi pemerintah yang terkait langsung yakni sebagai pemungut pendapatan daerah.

Permasalahan pengelolaan keuangan daerah merupakan permasalahan yang harus dihadapi oleh Pemerintah Daerah. Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan merupakan sumber pendapatan daerah yang menjadi tugas Pemerintah Daerah dalam menyusun strategi untuk meningkatkan pendapatan daerah. Di Kabupaten Ogan Komering Ulu kurang memadainya sumber daya manusia aparatur pengelola pendapatan daerah melalui sektor pemberdayaan sumber daya alam dan kurang optimalnya pengelolaan pemberdayaan sumber daya alam menjadi permasalahan yang menarik dalam penelitian ini. Kontribusi sektor sumber daya alam terhadap pendapatan daerah Kabupaten Ogan Komering Ulu sampai saat ini belum maksimal, Namun berarti dalam pelaksanaan peningkatan pendapatan daerah hal ini

disebabkan potensi sumber daya alam Kabupaten Ogan Komering Ulu belum dimanfaatkan secara optimal. Akan tetapi sektor sumber daya alam sangat membantu Kabupaten Ogan Komeirng Ulu dalam hal pendanaan pendapatan daerah melalui Pajak Pertambangan Bahan Galian Golongan “C” dan Dana Perimbangan.

Kabupaten Ogan Komering Ulu terus melakukan berbagai upaya dalam rangka pemberdayaan dan peningkatan pendapatan daerahnya. Sejak otonomi daerah diberlakukan, organisasi pemerintah Kabupaten Ogan Komering Ulu beserta jajaran aparatnya berupaya menata, memperbaharui, dan memantapkan pemerintahannya. Upaya-upaya yang telah dilakukan pemerintah daerah Kabupaten Ogan Komering Ulu adalah memprioritaskan sektor-sektor dan program-program yang dapat segera mensejahterakan masyarakatnya. Dengan kekayaan dan potensi sumber daya alam yang dimiliki, Kabupaten Ogan Komering Ulu telah berupaya meningkatkan pendapatan daerah dengan cara memberdayakan sumber-sumber pendapatan yang ada di wilayahnya.

Permasalahan utama pendapatan daerah pada dasarnya adalah masih pada tingginya ketergantungan sumber pendapatan daerah kepada pemerintah pusat. Selain itu karena keterbatasan pendapatan asli daerah karena belum optimalnya pengelolaan. Untuk itu dalam mewujudkan peningkatan pendapatan daerah, kebijakan pendapatan daerah diarahkan, dengan meningkatkan efisiensi dan efektifitas pemungutan dan penerimaan pendapatan daerah serta meningkatkan pendapatan daerah melalui perbaikan sistem dan prosedur. Selain itu juga dengan peninjauan kembali peraturan daerah tentang pendapatan daerah yang tidak sesuai.³

³ <http://www.Okukab.co.id>

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, dapat diambil perumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Implementasi Strategi Pemerintah Daerah Kabupaten Ogan Komering Ulu Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Melalui Sektor Pemberdayaan Sumber Daya Alam?
2. Apa faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi Strategi Pemerintah Daerah Kabupaten Ogan Komering Ulu dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Melalui Sektor Pemberdayaan Sumber Daya Alam?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

I. Tujuan Penelitian

Beberapa tujuan yang ingin dicapai dari penelitian adalah :

1. Untuk mengetahui Implementasi Strategi Pemerintah Daerah Kabupaten Ogan Komering Ulu Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Melalui Sektor Pemberdayaan Sumber Daya Alam.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi Strategi Pemerintah Daerah Kabupaten Ogan Komering Ulu Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Melalui Sektor Pemberdayaan Sumber Daya Alam.

II. Manfaat Penelitian

Beberapa manfaat dari penelitian ini adalah :

1. Sebagai Bahan Masukan Untuk Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Ogan Komering Ulu Agar Dapat Lebih Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Melalui Sektor Pemberdayaan Sumber Daya Alam.
2. Menambah reverensi kampus tentang Implementasi Strategi Pemerintah Daerah Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Melalui Sektor Pemberdayaan Sumber Daya Alam.

D. Kerangka Dasar Teori

Kerangka dasar teori merupakan uraian yang menjelaskan variabel-variabel dan hubungan-hubungan antara variabel yang didasarkan pada konsep serta definisi tertentu. Teori merupakan suatu unsur yang amat sangat penting dan utama dalam kita melaksanakan penelitian. Dengan adanya unsur ini penyusun akan mencoba menerangkan fenomena yang ada baik sosial atau alamiah yang menjadi suatu pusat perhatian. Terkait dengan itu Masri Singarimbun dan Sofyan Efendi mengatakan :

“ Bahwa sarana pokok untuk menyatakan hubungan sistematis antara fenomena sosial atau alami yang hendak diteliti adalah teori yang rangkaian yang logis dari beberapa posisi atau lebih”.

Lebih jelasnya dinyatakan lebih lanjut tentang pentingnya teori dalam penelitian tersebut, maka definisinya diungkapkan sebagai berikut :

“ Teori adalah serangkaian asumsi, konsep, kontrak, definisi, dan proporsi yang saling berkaitan dan bertujuan untuk memberikan gambaran yang sistematis yang dijabarkan dengan cara menghubungkan variabel-variabel yang satu dengan yang lain bertujuan untuk memberikan penjelasan atas fenomena tersebut ”. ⁴

Berdasarkan konsep uraian diatas serta melihat latar belakang dan permasalahan yang terkait maka dapat diuraikan bahwa kerangka dasar teori yang akan dipergunakan sebagai acuan didalam serta menganalisa pada nantinya adalah sebagai berikut :

1. Manajemen Strategis

Ada beberapa ahli yang mendefinisikan pengertian manajemen

1. Hendri M Boetinger.⁵

Berpendapat bahwa manajemen itu seni yang membutuhkan tiga unsur yaitu :

- a. Pandangan seniman.
- b. Pengetahuan dan teknis.
- c. Teknik dan komunikasi yang berhasil.

Dalam hal ini manajemen merupakan suatu seni, maka manajemen memerlukan tiga unsur tersebut. Oleh karena itu keterampilan manajemen, keterampilan seni juga dikembangkan melalui training. Keterampilan manajemen juga dikembangkan dengan cara yang sama.

2. Luther Gulick.⁶

Mendefinisikan manajemen sebagai bidang pengetahuan yang mencari secara sistematis untuk memahami mengapa dan bagaimana orang-orang dapat bekerja sama untuk mencapai tujuan dan mewujudkan kerja sama

⁴ Masri Singarimbun dan Sofyan Efendi, *metode penelitian survey* LP3ES, Jakarta 1989, hal 12.

⁵ Pengantar Manajemen dan Pengambilan Keputusan Stratejik, tahun 1995, Jakarta, hal 39.

⁶ Ibid, hal 41.

untuk mencapai tujuan dan mewujudkan kerja sama itu berguna untuk kemanusiaan. Manajemen memenuhi syarat untuk disebut sebagai bidang pengetahuan karena telah dipelajari bertahun-tahun dan telah diatur menjadi serangkaian teori-teori.

3. I.H. Walson dan Prof. Oey Liang Lie.⁷

Manajemen dinyatakan bahwa, manajemen sebagai ilmu dan seni. Sebagai ilmu karena manajemen merupakan suatu kumpulan pengetahuan yang sistematis dan telah diterima sebagai kebenaran-kebenaran yang universal. Sebagai ilmu, manajemen memiliki asas-asas seperti ilmu lainnya yang disebut “asas manajemen”. Manajemen dinyatakan sebagai seni karena keberhasilan pemimpin dalam usahanya mencapai tujuan dengan bantuan bawahan, selain itu diperlukan pemahaman dan pengalaman ilmu manajemen. Atasan mempengaruhi bawahan dengan wibawa, kharisma, atau seni memimpin orang. Dengan ilmu manajemen seorang pemimpin mampu mengenali dan mempelajari masalah-masalah dengan baik dan menentukan sikap, mengambil keputusan dan memecahkan masalah secara cepat dan tepat.

4. James A.F. Stoner⁸

Mendefinisikan manajemen sebagai proses perencanaan pengorganisasian, kepemimpinan dan pengawasan.

Strategi adalah cara atau upaya bagaimana pemerintah Kabupaten Ogan Komering Ulu (OKU) dalam meningkatkan pendapatan asli daerah

⁷ Ibid, hal 42

⁸ Ibid, hal 42.

malalui sektor Pemberdayaan Sumber Daya Alam. Dalam kamus besar Indonesia pengertian mengenai Strategi adalah :⁹

- a. Siasat perang
- b. Ilmu Siasat
- c. Rencana yang cermat mengenai kegiatan untuk mencapai sasaran khusus.

Dalam kegiatan ekonomi strategi adalah rencana yang disatukan, menyeluruh dan terpadu yang mengaitkan keunggulan strategi perusahaan dengan tantangan lingkungan dan yang dirancang untuk memastikan bahwa tujuan utama perusahaan dapat dicapai melalui pelaksanaan yang tepat oleh perusahaan. Definisi lain strategi adalah sarana yang digunakan untuk mencapai tujuan akhir. Berdasarkan pengertian-pengertian diatas maka yang dimaksud dengan strategi dalam penelitian ini adalah rencana yang cermat mengenai kegiatan untuk mencapai sasaran khusus.

Jadi, Manajemen strategis adalah sejumlah keputusan dan tindakan yang mengarah pada penyusunan suatu strategi/sejumlah strategi yang efektif untuk membantu mencapai sasaran organisasi dalam upaya pencapaian tujuan karena pemimpin setiap organisasi berupaya untuk mencapai tujuan tertentu, tetapi apapun tujuan yang ditetapkan oleh suatu organisasi, manajemen strategis adalah suatu proses terpenting untuk mencapai tujuan tersebut.

⁹ W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1976, hal 859-860.

Tahapan yang dilakukan dalam penyusunan Strategi :¹⁰

1. Pengamatan Lingkungan

1.1 Analisis Eksternal

Lingkungan eksternal terdiri dari variabel-variabel (kesempatan dan ancaman) yang berada di luar organisasi dan tidak secara khusus ada dalam pengendalian jangka pendek dari manajemen puncak. Lingkungan eksternal memiliki dua bagian :

1.1.1 Lingkungan kerja terdiri dari elemen-elemen atau kelompok yang secara langsung berpengaruh atau dipengaruhi oleh operasi-operasi utama organisasi.

1.1.2 Lingkungan sosial terdiri dari kekuatan umum – kekuatan itu tidak berhubungan langsung dengan aktivitas-aktivitas jangka pendek organisasi tetapi dapat dan sering mempengaruhi keputusan-keputusan jangka panjang.

1.2 Analisis Internal

Lingkungan internal terdiri dari variabel-variabel (kekuatan dan kelemahan) yang ada di dalam organisasi tetapi biasanya tidak dalam pengendalian jangka pendek dari manajemen puncak. Variabel-variabel itu meliputi :

¹⁰ J. David Hunger & Thomas L. Wheelen, *Manajemen Strategis*, Penerbit Andi Yogyakarta, 2001, hal 9-19.

1.2.1 Struktur adalah cara bagaimana perusahaan diorganisasikan yang berkenaan dengan komunikasi, wewenang, dan arus kerja.

1.2.2 Budaya adalah pola keyakinan, pengharapan, dan nilai-nilai yang dibagikan oleh anggota organisasi.

1.2.3 Sumber daya adalah aset yang merupakan bahan baku bagi produksi barang dan jasa organisasi.

2. Perumusan Strategi

Perumusan Strategi adalah pengembangan rencana jangka panjang untuk manajemen efektif dari kesempatan dan ancaman lingkungan, dilihat dari kekuatan dan kelemahan perusahaan. Perumusan strategi meliputi :

2.1 Misi

Misi adalah Tujuan atau alasan mengapa organisasi hidup. Pernyataan misi yang disusun dengan baik mendefinisikan tujuan mendasar dan unik yang membedakan suatu perusahaan dengan perusahaan lain.

2.2 Tujuan

Tujuan adalah hasil akhir aktivitas perencanaan. Tujuan merumuskan apa yang akan diselesaikan dan kapan akan diselesaikan, dan sebaiknya diukur jika memungkinkan. Pencapaian tujuan perusahaan merupakan hasil dari penyelesaian misi.

2.3 Strategi

Strategi merupakan rumusan perencanaan komprehensif tentang bagaimana perusahaan akan mencapai misi dan tujuannya. Strategi akan memaksimalkan keunggulan kompetitif dan meminimalkan keterbatasan bersaing.

3.1 Kebijakan

Aliran dari strategi, kebijakan menyediakan pedoman luas untuk pengambilan keputusan organisasi secara keseluruhan. Kebijakan juga merupakan pedoman luas yang menghubungkan perumusan strategi dan implementasi.

3. Implementasi Strategi

Implementasi Strategi adalah proses dimana manajemen mewujudkan strategi dan kebijakannya dalam tindakan melalui pengembangan program, anggaran, dan prosedur.

3.1 Program

Program adalah pernyataan aktivitas-aktivitas atau langkah-langkah yang diperlukan untuk menyelesaikan perencanaan sekali pakai.

3.2 Anggaran

Anggaran adalah program yang dinyatakan dalam bentuk satuan uang, setiap program akan dinyatakan secara rinci dalam biaya, yang dapat digunakan oleh manajemen untuk merencanakan dan mengendalikan.

3.3 Prosedur

Prosedur adalah sistem langkah-langkah atau teknik-teknik yang berurutan yang menggambarkan secara rinci bagaimana suatu tugas atau pekerjaan diselesaikan.

4. Evaluasi dan Pengendalian

Evaluasi dan pengendalian adalah proses yang melaluinya aktivitas-aktivitas perusahaan dan hasil kinerja dimonitor dan kinerja sesungguhnya dibandingkan dengan kinerja yang diinginkan.

2. Implementasi Kebijakan Publik

a. Pengertian Implementasi

Menurut Nakamura dan Smallwod bahwa pertanyaan pokok yang harus dijawab oleh studi implementasi adalah mengapa suatu kebijakan atau program mengalami kegagalan.¹¹ Sedangkan menurut Mc Clintock keberhasilan implementasi belum menjadi lahan studi karena jumlahnya relatif terbatas, baik untuk negara berkembang maupun negara-negara kapitalis maju. Kedua pendapat itu menunjukkan bahwa studi implementasi sebenarnya lebih difokuskan pada pencarian akar masalah mengapa sebuah kebijakan gagal atau tidak efektif diimplementasikan.¹²

Implementasi merupakan tahapan yang menghubungkan antara rencana dengan tujuan yang telah ditetapkan. Dengan kata lain, implementasi merupakan proses penerjemahan pernyataan kebijakan (*policy statement*) ke dalam aksi kebijakan (*policy action*). Sedangkan Ripley¹³ mengartikan implementasi sebagai proses yang terjadi setelah sebuah produk hukum dikeluarkan yang memberikan otorisasi terhadap suatu kebijakan, program atau *output* tertentu. Dengan demikian implementasi merujuk pada serangkaian aktivitas yang dijalankan oleh pemerintah yang mengikuti arahan tertentu tentang tujuan dan hasil yang diharapkan. Implementasi meliputi tindakan-tindakan (dan non-tindakan) oleh berbagai aktor, terutama birokrasi, yang sengaja didesain untuk menghasilkan efek tertentu demi tercapainya suatu tujuan.

¹¹ Sabatier, Paul A., and Daniel Mazmanian, 1986, *Top Down and Bottom Up Approaches to Implementation Research*, in *Journal of Public Policy*, 1986, hal 29.

¹² Goggin, Malcolm L, et al, 1991, *Implementation Theory and Practice : Toward a Third Generation*, Scott, Foresman/Little, Brown Higher Education, Glenview Illinois, hal 36.

¹³ Ripley, Randall B., 1985, *Political Analysis in Political Sciences*, Chicago : Nelson Hill Inc, hal 30.

Goggin dengan menggunakan pendekatan komunikasi, melihat implementasi sebagai suatu proses, serangkaian keputusan dan tindakan negara yang diarahkan untuk menjalankan suatu mandat yang telah ditetapkan. Implementasi sering disejajarkan dengan ketaatan (*compliance*) negara, atau suatu pemenuhan tuntutan prosedur hukum sesuai dengan waktu yang telah ditetapkan. Implisit dalam pernyataan tersebut adalah tidak adanya modifikasi atau perubahan terhadap suatu keputusan kebijakan yang justru bertentangan dengan maksud para pembuat kebijakan.¹⁴

Grindle menyatakan bahwa implementasi merupakan upaya menerjemahkan kebijakan publik yang merupakan pernyataan luas tentang maksud, tujuan dan cara mencapai tujuan kedalam berbagai program aksi untuk mencapai tujuan tertentu yang telah ditetapkan dalam suatu kebijakan. Dengan demikian, implementasi berhubungan dengan penciptaan “ *policydelivery system*” yang menghubungkan tujuan kebijakan dengan output atau *outcomes* tertentu.¹⁵

.Berdasarkan beberapa pendapat diatas, maka implementasi *pertama*, merupakan proses perakitan berbagai elemen yang dibutuhkan untuk menghasilkan *outcome programatik* tertentu. *Kedua*, proses melakukan sejumlah permainan yang saling berhubungan, dengan mana elemen-elemen tertentu terdiri suatu program dipertahankan atau disalurkan kepada proses formulasi suatu program.

¹⁴Goggin, *op.cit*, hal 34.

¹⁵ Grindle, Merilee S., 1980, *Politics and Policy Implementations in the Third World*, New Jersey : Princenton University Press, hal 6.

b. Kompleksitas Proses Implementasi

Proses implementasi biasanya terdiri atas serangkaian aktivitas penting yang sangat kompleks. *Pertama*, implementasi berkaitan dengan akumulasi dan akuisisi sumber daya yang dibutuhkan untuk menggerakkan suatu program. Sumber daya tersebut meliputi personil, perlengkapan, material dan uang atau anggaran. *Kedua*, interpretasi dan perencanaan. Lembaga yang dipercayakan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan harus terlebih dahulu menerjemahkan kebijakan kedalam arahan-arahan, peraturan serta desain dan rencana program yang riil. *Ketiga*, Organisasi kegiatan. Lembaga pelaksana yang diberi otoritas sebagai implementor kebijakan harus mengatur perencanaan dan aktivitasnya dengan membentuk unit-unit pelaksana serta rincian kegiatan rutin sesuai dengan beban kerjanya. *Keempat*, penentuan sasaran kebijakan, yaitu siapa-siapa yang akan mendapatkan keuntungan atau pelayanan dari kebijakan tersebut dan siapa saja yang tidak termasuk dalam lingkup target kebijakan.

c. Pendekatan Dalam studi Implementasi

Menurut Ripley terdapat dua pendekatan utama dalam studi implementasi, yaitu:¹⁶

Pertama, pendekatan kepatuhan atau *compliance*, adalah sejauh mana implementor kebijakan tunduk dibawah prosedur, jadwal dan batasan-batasan yang telah ditetapkan. Pendekatan ini hanya membandingkan antara apa yang seharusnya terjadi (*dassollen*) dan apa yang senyatanya terjadi (*das sein*) dalam proses implementasi kebijakan dengan

¹⁶ Ripley, op.cit, hal 55.

mendasarkan pada arahan resmi atau dokumen kebijakan. Pendekatan compliance paling tidak mengandung kekurangan yaitu : (1) kurang diperhatikannya faktor-faktor non birokratis yang justru sangat berpengaruh dalam proses implementasi. (2) Adanya program-program yang tidak disusun dengan baik (*maldesigned*).

Kedua, pendekatan induktif-empiris yang melihat realitas implementasi sebagaimana adanya. Ia berasumsi bahwa terdapat banyak faktor yang dapat dan telah mempengaruhi proses implementasi kebijakan. Faktor-faktor tersebut sering berada diluar kontrol administratif seperti pengaruh kelompok kepentingan dan kelompok penekan, tekanan internasional, gejala alam dan sebagainya. Pendekatan ini berusaha menjawab pertanyaan-pertanyaan seperti apa yang telah dicapai, mengapa, apa yang sebenarnya terjadi, dan sebagainya. Karenanya, pendekatan ini juga dikenal sebagai pendekatan “what’s Hapening?”. Ia berusaha menguak harapan atau keinginan berbagai faktor walaupun belum terdapat model yang tepat untuk mengukurnya.

Sedangkan menurut Sabiter dan Mazmanian (1986:9) bahwa studi implementasi dapat ditinjau dari perspektif administrasi negara dan perspektif ilmu politik. *Pertama*, perspektif administrasi negara, melihat implementasi kebijakan hanya sebagai pelaksana kebijakan secara tepat dan efisien. *Kedua*, perspektif ilmu politik memberi perhatian terhadap pentingnya input dari luar area administrasi, seperti ketentuan kebijakan administratif dan legislatif yang baru, perubahan-perubahan preferensi publik, inovasi teknologi, dan sebagainya. Menurutnya pernyataan pokok dalam analisis implementasi, adalah sejauh mana terdapat konsistensi antara

output kebijakan dari agensi administratif dan hasil-hasil lanjutannya (*subsequent outputs*) dari keputusan-keputusan ini dengan tujuan awal suatu kebijakan.

Selain pendekatan-pendekatan diatas, ada juga penulis yang membedakan pendekatan implementasi ke dalam pendekatan *top down* dan *bottom-up* serta pendekatan *backward mapping* dan *forward mapping*. Sedangkan dalam penelitian ini, pendekatan yang akan dipakai adalah pendekatan ilmu politik atau pendekatan *What's Happening*. Pendekatan ini dinilai lebih cocok dengan realitas implementasi di Indonesia dimana terjadi banyak kegagalan karena campur tangan berbagai faktor di luar desain awal implementasi.

d. Determinan Implementasi Kebijakan

Yang dimaksudkan dengan faktor-faktor penentu adalah segala aspek yang sangat berpengaruh, dan karenanya menentukan, kinerja implementasi. Aspek-aspek tersebut perlu diidentifikasi secara teoritis sehingga nantinya dapat diperoleh gambaran yang jelas mengenai penyebab tinggi atau rendahnya kinerja implementasi suatu kebijakan.

Para ahli kebijakan publik menganalisis dan membuat kategoris tentang determinan implementasi kebijakan publik. Hal tersebut terlihat pada uraian berikut ini:

1. Merilee S.Grindle (Konteks dan Isi Kebijakan)

Menurut Grindle bahwa implementasi ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya (*policy content* dan *policy context*). Isi kebijakan (*policy content*), meliputi beberapa faktor penentu yang meliputi : (1) Kepentingan yang dipengaruhi oleh

kebijakan, (2) Jenis manfaat yang akan dihasilkan, (3) Derajat perubahan yang diupayakan, (4) Kedudukan pembuat kebijakan (5) implementor pelaksana program, (6) Sumber daya yang dikerahkan. Sedangkan konteks kebijakan (*policy context*), meliputi : (1) Kekuasaan, kepentingan dan strategi para aktor yang terlibat, (2) Karakteristik rezim dan institusi, (3) Ketaatan dan tingkat daya tanggap.¹⁷

2. Malcolm L. Goggin (Model Komunikasi)

Goggin menyatakan bahwa keberhasilan implementasi pada dasarnya ditentukan oleh kejelasan pesan yang disampaikan para pembuat kebijakan kepada para pelaksana. Dengan menganalogikan kebijakan sebagai pesan, ia berpendapat bahwa derajat implementabilitas suatu kebijakan pada dasarnya ditentukan oleh 3 faktor, yaitu isi, pesan (*message content*), bentuk dari pesan itu sendiri, serta reputasi komunikatornya (yaitu para pembuat kebijakan).¹⁸

Isi kebijakan merupakan kombinasi dari sumber daya dan kredibilitas kebijakan sebagai solusi atas sebuah persoalan publik. Bentuk pesan atau bentuk kebijakan, terdiri dari kejelasan kebijakan yang diformulasikan, adanya konsistensi kebijakan, adanya frekuensi pengulangan yang terus menerus, serta diterimanya pesan tersebut oleh para pelaksana di lapangan. Reputasi komunikator, siapa yang menyampaikan pesan atau membuat suatu kebijakan. Reputasi tersebut ditentukan oleh legitimasi yang dimiliki oleh seorang pembuat kebijakan.

¹⁷ Wibawa, Samodra, dkk, 1997, *Evaluasi Kebijakan Publik*, Raja Grafindo Persada, Jakarta : hal 22.

¹⁸ Tangkilisan, Hessel Nogis, 2003, *Implementasi Kebijakan Publik Transformasi Pikiran George Edwards*, Yogyakarta, Lukman Offset., hal 22.

3. Paul Sabatier dan Daniel Mazmanian.

Menurut Sabatier dan Mazmanian bahwa kinerja implementasi ditentukan oleh beberapa factor, seperti (1) kejelasan konsistensi tujuan, (2) adanya dukungan teori kausal yang memadai, (3) adanya proses implementasi yang disusun secara legal untuk menegakkan kepatuhan agen pelaksana dan kelompok target, (4) kehadiran agen pelaksana yang terampil dan memiliki komitmen yang tinggi, (5) adanya dukungan dari kelompok-kelompok kepentingan dan seorang “fixer”, dan (6) tidak adanya perubahan kondisi sosio-ekonomi drastis yang dapat mengurangi dukungan politik dan mengganggu teori kausal.¹⁹

Berdasarkan uraian diatas, terdapat 3 hal yang penulis simpulkan. *Pertama*, implementasi kebijakan lebih merupakan proses politik dari pada sebagai proses teknik murni. *Kedua*, kinerja implementasi suatu kebijakan pada dasarnya merupakan hasil interaksi berbagai faktor yang dikenal sebagai faktor-faktor penentu, baik itu di dalam maupun di luar struktur kebijakan. *Ketiga*, mengingat implementasi merupakan proses yang kompleks, maka kinerja implementasi kebijakan tidak hanya di ukur dari output yang dihasilkan dari interaksi berbagai faktor tersebut tetapi juga proses menghasilkan output tersebut.

¹⁹Sabatier, Paul A., and Daniel Mazmanian, 1986, *Top Down and Buttom Up Approaches to Implementation Research*, In *Journal of Public Policy*, 1986, hal 10.

3. Pemerintah Daerah

Dalam Pasal 1 ayat 1 UUD 1945 menetapkan negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik, menganut azas Desentralisasi dalam menyelenggarakan Otonomi Daerah.

Selanjutnya dalam pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 dinyatakan dengan jelas bahwa :

“ Pembangunan Daerah di Indonesia atas dasar besar dan kecil dengan bentuk susunan Pemerintahan ditetapkan dengan Undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem Pemerintahan Negara dan hak-hak asal usul daerah yang bersifat istimewa “.

Ketentuan yang terdapat dalam pasal 18 UUD 1945 tersebut hanya memberikan aturan pokok tentang pembangunan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam pelaksanaan Desentralisasi dan Dekonsentrasi. Sedangkan pengaturan lebih lanjut dituangkan dalam Undang-undang organiknya sesuai dengan tingkat kemajuan bangsa, pertimbangan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan pelaksanaan pembangunan dan pembinaan kehidupan masyarakat yang tetap mencerminkan pemerintahan yang bersendikan atas dasar permusyawaratan.

Dalam Undang-undang organik yang mengatur tentang Pemerintah Daerah sekarang yaitu Undang-undang No.22 Tahun 1999, pengertian Pemerintah Daerah²⁰ adalah Kepala Daerah beserta perangkat Daerah Otonom yang lain sebagai Badan Eksekutif Daerah. Adapun perangkat daerah otonom adalah dinas-dinas yang membidangi berbagai bidang.

²⁰ UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Karya utama Surabaya, hal 12.

Dengan dikeluarkannya Undang-undang No.22 Tahun 1999 maka terdapat perubahan mendasar dalam pengaturan pemerintahan daerah. Secara teoritis ada enam elemen utama yang membentuk pemerintahan daerah, yaitu :²¹

- a. Adanya urusan otonomi yang merupakan dasar dari kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.
- b. Adanya kelembagaan yang merupakan perwujudan dari otonomi yang diserahkan kepada daerah.
- c. Adanya personil pegawai yang bertugas untuk menjalankan urusan otonomi yang menjadi isi rumah tangga daerah.
- d. Adanya sumber-sumber keuangan untuk membiayai pelaksanaan otonomi daerah.
- e. Adanya unsur perwakilan yang merupakan perwujudan dari wakil-wakil rakyat yang mendapat legitimasi untuk memimpin penyelenggara otonomi daerah.
- f. Adanya manajemen urusan otonomi yaitu penyelenggaraan otonomi daerah agar dapat berjalan secara efisien, efektif, ekonomis dan akuntabel.

Menurut Undang-undang No.22 Tahun 1999 Pemerintahan daerah dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan DPRD. Selanjutnya dapat dijelaskan bahwa DPRD bukanlah bagian dari pemerintah daerah. Ia merupakan Badan Legislatif Daerah sekaligus sebagai lembaga pengawasan pemerintah. Dengan demikian diharapkan aspirasi rakyat akan semakin tersalurkan dan kontrol masyarakatpun akan semakin kuat dan terbuka.

²¹ Affandi, Nur Achmad, *Isu-isu Strategis Penataan Otonomi Daerah, dalam Strategi Pemberdayaan Daerah Dalam Konteks Otonomi*, Yogyakarta, 2000.

Berdasarkan Undang-undang No.22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah, daerah diberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah.

Tujuan peletakan kewenangan dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah peningkatan kesejahteraan rakyat, pemerataan dan keadilan, demokratisasi dan penghormatan terhadap budaya lokal dengan memperhatikan potensi dan keragaman budaya. Dengan pelimpahan kewenangan yang luas kepada daerah diharapkan daerah dapat dengan leluasa mengatur prakarsa sendiri sesuai dengan kondisi dan potensi daerahnya.

Kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan. Kecuali kewenangan yang telah menjadi urusan pemerintah pusat. Kewenangan pemerintah pusat itu antara lain meliputi bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya.

4. Pendapatan Asli Daerah

Pasal 1 ayat 13 Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara pusat dan daerah yang dimaksud dengan Pendapatan daerah adalah hal pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun bersangkutan.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan salah satu sumber penerimaan daerah yang mendukung kemampuan keuangan daerah. Pendapatan asli daerah menjadi sangat penting, terutama dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah, di mana kemampuan keuangan yang bersumber dari pendapatan asli daerah di jadikan salah satu variable untuk mengukur kemampuan daerah guna

melaksanakan tugas otonomi yang diserahkan atau yang telah diserahkan pemerintah pusat kepada daerah.

Agar pemerintahan daerah mempunyai urusan rumah tangganya sendiri, maka pemerintah daerah perlu meningkatkan pendapatan daerahnya melalui pemberdayaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) serta Pendapatan asli daerah yang berasal dari pajak, restribusi, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain.²²

Untuk mewujudkan hal itu, seluruh organisasi pemerintah yang ada berperan penting dan bertanggung jawab sepenuhnya dalam mengupayakan peningkatan pendapatan pemerintah daerah. Meskipun demikian, organisasi atau dinas pemerintahan yang secara langsung terkait dengan hal itu adalah dinas pendapatan daerah setempat yang mempunyai tugas pokok yakni menyelenggarakan pemungutan pendapatan daerah dan mengadakan koordinasi dengan instansi lain dalam perencanaan, pelaksanaan, serta pengendalian pemungutan pendapatan daerah.²³

Masalah hubungan keuangan dan pembagian wewenang antara pemerintah pusat dan daerah terus mengalami pasang surut. Terakhir dengan dikelurkannya Undang-undang No.32 Tahun 2004 dan Undang-undang No.33 Tahun 2004, telah memberikan harapan baru mengenai otonomi yang luas bagi daerah Kabupaten, pelimpahan tugas kepada Pemerintah Daerah dalam otonomi luas disertai dengan pelimpahan kewenangan di bidang keuangan. Salah satu indikator penting dari kewenangan di bidang keuangan adalah besarnya Pendapatan Asli Daerah (PAD). Dalam sistem negara yang manapun didunia ini, hampir tidak dijumpai kondisi dimana pengeluaran daerah dibiayai sepenuhnya oleh penerimaan asli daerah.

²² D. Rianto Nugroho, 2000, *Otonomi Daerah*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hal 65.

²³ *Ibid*, hal 34.

Dalam bentuk kasus transfer dana dari pusat merupakan sumber penerimaan daerah yang sangat penting.

Keberadaan pendapatan asli daerah menjadi sangat esensial dengan pembentukan daerah-daerah otonom. Mengenai kedudukan pendapatan asli daerah sangat strategis dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Keuangan Daerah adalah kemampuan pemerintah daerah untuk mengelola mulai dari merencanakan, melaksanakan, mengawasi, mengendalikan dan mengevaluasi berbagai sumber keuangan sesuai dengan kewenangannya dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan di daerah yang diwujudkan dalam APBD.²⁴

Dari uraian pendapatan yang dikemukakan diatas menunjukkan bahwa pendapatan asli daerah menempati kedudukan yang pokok dan penting dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Hal ini memperlihatkan bahwa dalam menjalankan tugasnya, Dinas Pendapatan daerah sebagai instansi pemerintahan yang berhubungan langsung dengan pemungutan pendapatn daerah, perlu melakukan kerjasama dengan berbagai instansi atau dinas pemerintah lainnya.

Sesuai dengan Pasal 18 Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000, Pemerintah pusat yang secara fisik implementasinya itu berada di daerah, sehingga ada beberapa proyek Pemerintah Pusat yang dilaksanakan di daerah yang dibiayai oleh Pemerintah Pusat melalui APBN tetapi dana itu juga masuk di dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Pembiayaan pemerintah daerah dalam hubungannya dengan pembiayaan dari pemerintah pusat diatur sebagai urusan yang merupakan tugas Pemerintah Pusat di daerah dalam rangka dekonsentrasi dibiayai atas beban APBN.

²⁴ Tjanya Supriatna, 2001, *Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Bumi Aksara, Jakarta, hal 74.

Urusan yang merupakan tugas Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah tingkat atasnya, yang dilaksanakan dalam rangka tugas pembantuan, dibiayai oleh pemerintah pusat atas beban APBN atau oleh pemerintah daerah di atasnya atas beban APBD pihak yang menugaskan. Sepanjang potensi keuangan daerah belum mencukupi, Pemerintah Pusat memberikan sejumlah sumbangan. Dengan demikian bagi Pemerintah Daerah Kabupaten di samping mendapat bantuan dari Pemerintah Pusat juga mendapat limpahan dari propinsi tersebut juga berasal dari Pemerintah Pusat lewat APBN.

Sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Penyerahan atau Pelimpahan Kewenangan Pemerintah Pusat kepada Gubernur atau penyerahan kewenangan atau penugasan Pemerintah Pusat kepada Bupati diikuti dengan pembiayaannya.

Berdasarkan ketentuan hukum Pasal 23 Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Penyerahan atau Pelimpahan Kewenangan Pemerintah Pusat kepada Gubernur atau Bupati dapat dilakukan dalam rangka desentralisasi, Dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Setiap penyerahan atau pelimpahan kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada daerah dalam rangka desentralisasi dan dekonsentrasi disertai dengan pengalihan sumber daya manusia dan sarana serta pengalokasian anggaran yang diperlukan untuk kelancaran pelaksanaan penyerahan dan pelimpahan kewenangan tersebut. Sementara itu penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah dalam rangka tugas pembantuan disertai pengalokasian anggaran.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, pemerintah pusat dengan daerah

merupakan satu kesatuan yang dapat dipisahkan dalam upaya penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat. Misi Utama dari kedua Undang-undang tersebut bukan hanya pada keinginan untuk melimpahkan kewenangan yang lebih penting adalah keinginan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya keuangan daerah dalam rangka peningkatan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat. Untuk itu semangat desentralisasi, demokratisasi, transparansi dan akuntabilitas menjadi sangat dominan dalam mewarnai proses penyelenggaraan pemerintahan pada umumnya dalam proses pengelolaan keuangan daerah khususnya.

5. Otonomi Daerah

Otonomi pada dasarnya adalah merupakan hak atau wewenang untuk mengatur dan memerintah daerah atas inisiatif dan keamanan sendiri. Dimana, daerah diberi kebebasan untuk memelihara dan memajukan kepentingan daerah dan dengan pembiayaan sendiri. Kebebasan yang diberikan bukanlah merupakan suatu kemerdekaan daerah yang terlepas dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia tetapi merupakan kemandirian yang berwujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan.²⁵

Otonomi Daerah dalam menjalankan segala urusan yang ada di daerah menurut kemampuan sendiri sesuai dengan potensi-potensi yang ada menurut daerahnya sendiri.

Adapun Otonomi Daerah menurut Undang-undang No.22 Tahun 1999 pasal 1 poin H adalah :

²⁵ Mariun, *Asas-asas Pemerintahan*, Penerbit FISIP UGM, 1988.

“ Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonomi untuk mengatur kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

Adapun Daerah Otonomi menurut Undang-undang No.22 Tahun 1999 Pasal 1 poin 6 adalah :

“ Masyarakat otonomi selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasar aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Republik Indonesia”

Melihat pengertian diatas maka dapat disimpulkan bahwa otonomi daerah adalah upaya optimalisasi potensi-potensi yang ada didaerah tersebut, karena pemerintah pusat mempunyai tugas-tugas yang cukup banyak, dan urusan-urusan yang bersentuhan dengan rakyat sedikit banyak akan terbengkalai, oleh karena itu daerah yang mengetahui potensi-potensi daerah diharapkan dapat meningkatkan penghasilan dan kesejahteraan penduduk daerah.

6. Desentralisasi

Urusan pemerintah yang telah diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya. Dalam hal ini prakarsa sepenuhnya diserahkan kepada daerah baik yang menyangkut penentuan kebijakan, perencanaan, dan pelaksanaan. Untuk lebih memberikan keleluasaan daerah dalam pelaksanaan asas desentralisasi menurut Daan Suganda adalah :

Urusan-urusan yang tidak diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi merupakan kewenangan dan tanggung jawab

daerah sepenuhnya. Dalam hal ini sepenuhnya diserahkan ke daerah, baik yang menyangkut penentuan kebijaksanaan, pelaksanaan, maupun segi-segi pembiayaan, demikian juga perangkat daerah itu sendiri, yaitu terutama dinas-dinas daerah.²⁶

Nuansa desentralisasi dalam pelaksanaan pemerintahan semakin jelas terlihat pada pasal 18 UUD 1945, sebelum amandemen bahwa “Indonesia adalah negara kesatuan yang didesentralisasikan” bias ditarik benang merah :

Pertama, Desentralisasi perlu dilaksanakan karena merupakan tuntunan yuridis dan sistematis dari demokrasi pancasila dan sistem politik Indonesia. *Kedua*, desentralisasi merupakan kebutuhan bagi Orde Baru untuk melanjutkan pembangunan nasional secara umum dan pembangunan jangka panjang tahap kedua secara khusus. *Ketiga*, demokrasi kita tidak juga lepas dari isu yang sekarang menjadi trend di dunia internasional. Perihal demokrasi yang bagaimana yang paling dibutuhkan dewasa ini, tentu saja yang dibicarakan bukan masalah ideal namun technical.²⁷

Dari segi yuridis dengan diterbitkannya Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999, daerah mempunyai peluang besar untuk menjabarkan dalam tatanan operasional. Undang-undang tidak dapat dilaksanakan tanpa adanya peraturan pemerintah sampai dengan pedoman dan petunjuk pelaksanaan dalam melaksanakannya sedangkan otonomi daerah mengandung arti kebebasan masyarakat dan daerah untuk melanjutkan pembangunannya. Dengan demikian daerah mempunyai peluang untuk merumuskan langkah pembangunannya dalam peraturan pemerintah daerah sejauh

²⁶ Daan Suganda, *Sistem Pemerintahan Republik Indonesia, Pemerintahan di Daerah*, (Bandung : Sinar Baru) 1992, hal 87.

²⁷ Rianto Nugroho D, *Otonomi Daerah (Desentralisasi Tanpa Revolusi)*, (Jakarta : Elekmedia Komputindo Kelompok Gramedia), 2000. hal.90.

sejalan dengan hasil mufakat nasional yang dituangkan dalam ketetapan MPR/DPR, serta tidak berbenturan dengan undang-undang lain yang berlaku.²⁸

Kebijakan pemerintah atas pemberlakuan undang-undang ini dapat dilihat yaitu :

Secara fundamental Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tidak mempunyai hubungan hirarki satu sama lain, bahwa daerah propinsi tidak membawahi Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, tetapi dalam praktek penyelenggaraan pemerintah terdapat hubungan koordinasi, kerjasama, dan atau kemitraan dengan Daerah Kabupaten dan Daerah kota dalam kedudukan masing-masing sebagai daerah otonom. Kelemahan yang bersifat struktural adalah sulitnya membangun koordinasi berbagai instansi pemerintah, khususnya menyangkut penyerahan urusan apalagi selama 32 tahun, republik ini sudah terbiasa untuk tersentralisasi, plus kelemahan daerah sendiri untuk mengantisipasi peran barunya.²⁹

Tujuan yang hendak dicapai dalam penyerahan urusan ini antara lain : menumbuhkembangkan daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkembangkan kemandirian daerah dan meningkatkan daya saing daerah dalam pertumbuhan. Sejalan dengan penyerahan urusan, apabila urusan tersebut akan menjadi beban daerah, maka dilaksanakan melalui asas *medebewind* atau asas pembantuan.³⁰

Otonomi atau desentralisasi bukanlah semata-mata administrasi teknik (technical administration) atau administrasi praktis (practical administration) saja,

²⁸ Faisal H Basri, *Otonomi Luas dan Federalisme*, dalam Otonomi atau Federalisme : Dampaknya Terhadap Perekonomian (Jakarta : Sinar Harapan) 2000.hal 160.

²⁹ Ryaas Rasyid, *Prospek Otonomi Luas*, dalam buku Rianto Nugroho D, *Otonomi daerah (Desentralisasi Tanpa Revolusi)*, (Jakarta : Elekmedia Kompetindo Kelompok Gramedia, Jakarta,2000. hal 87.

³⁰ HAW. Widjaja. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom* (Jakarta: Raja Grafika Persada), 2002. hal 76.

melainkan juga harus kita lihat sebagai proses hubungan politik (Procces of political interaction) dan ini berarti bahwa desentralisasi atau otonomi sangat erat kaitannya dengan demokrasi, hal mana yang diinginkan tidak lain hanya demokrasi pada tingkat nasional, melainkan juga demokrasi ditingkat lokal (lokal democracy) yang arahnya kepada pemberdayaan (empowering) atau kemandirian daerah.³¹

Berdasarkan pasal 1 ayat 7 Undang-undang Nomor 32 tahun 2004, bahwa desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Urusan pemerintah yang telah diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya. Dalam hal ini prakarsa sepenuhnya diserahkan kepada daerah baik yang menyangkut penentuan kebijakan, perencanaan, dan pelaksanaan.

Pada prinsipnya, kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan yang selama ini tersentralisasi di tangan pemerintah pusat. Dalam proses desentralisasi itu, kekuasaan pemerintah pusat dialihkan dari tingkat pusat ke pemerintahan daerah sebagaimana mestinya, sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah kabupaten dan kota di seluruh Indonesia. Jika dalam kondisi semula arus kekuasaan pemerintahan bergerak dari daerah ke tingkat pusat, maka diidealkan bahwa sejak diterapkannya kebijakan otonomi daerah itu, arus dinamika kekuasaan akan bergerak sebaliknya, yaitu dari pusat ke daerah.

³¹ Warsinto Utomo, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah* (Realitas didalam konsep dan implementasi), dalam buku Andi A. Malarangeng dkk, *Otonomi Daerah* (Perspektif dan Teoritis dan Praktis),(Malang : Biograf Publishing) 2001, hal 96.

Kebijakan otonomi dan desentralisasi kewenangan ini dinilai sangat penting terutama untuk menjamin agar proses integrasi nasional dapat dipelihara dengan sebaik-baiknya. Kerena dalam sistem yang berlaku sebelumnya, sangat dirasakan oleh daerah-daerah besarnya jurang ketidakadilan struktural yang tercipta dalam hubungan antara pusat dan daerah-daerah.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah, setiap daerah otonom melaksanakan asas desentralisasi yang didalamnya dibentuk dan disusun daerah kabupaten dan daerah kota yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

7. Pemberdayaan Sumber Daya Alam

Apakah yang dimaksud dengan pemberdayaan? Konsep pemberdayaan dapat dikatakan merupakan jawaban atas realitas ketidakberdayaan (disempowerment). Mereka yang tidak berdaya jelas adalah pihak yang tidak memiliki daya (atau kehilangan daya)-kekuatan. Dapat dikatakan bahwa yang tidak berdaya adalah mereka yang tidak atau kehilangan kekuatannya. Di sini kita memiliki dua kemungkinan utama : Pertama, apa yang dilukiskan sebagai tidak punya (tidak memiliki) kekuatan. Dan kedua, apa yang disebut sebagai kehilangan kekuatan. Dua bentuk ini tentu sangat berbeda. Pada yang pertama menunjuk pada situasi tidak punya atau dari awal berada dalam kondisi tidak punya, sedangkan yang kedua menunjuk pada proses penghilangan atau kondisi awal ada (punya) dan kemudian ada sebuah proses yang membuat tidak ada.³²

Upaya untuk membuat daerah dapat membangun wilayahnya secara mandiri dapat dilakukan melalui beberapa alternatif optimalisasi aset dan sumber daya.

³² Lopera Team Work, Hery D-M.Andi, Politik pemberdayaan. Jalan Mewujudkan Otonomi Desa, Lopera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2001, hal 52.

Penggalian Pendapatan Asli Daerah sampai titik optimal merupakan tugas yang selalu menantang. Optimalisasi sumber daya juga harus menyentuh kepentingan masyarakat lokal (grass root). Persoalan kemiskinan di daerah sebagian besar sumber dari masalah ketimpangan sumber daya (inequality resources). Oleh sebab itu, solusinya dapat diawali dengan langkah-langkah realokasi sumber daya. Masalah sumber daya di sini tidak terbatas hanya dalam pengertian faktor produksi (alam, modal/capital, SDM dan entrepreneur). Variabel aksesibilitas politik sangat berperan dalam realokasi faktor produksi.³³

³³ Dewantoro Boedi, Strategi Pemberdayaan Daerah Dalam Konteks Otonomi, Philosophy Press, Yogyakarta, 2001, hal ix dan xi.

D. Definisi Konsepsional

Definisi konsepsional yaitu merupakan suatu pengertian dari kelompok atau gejala yang menjadi pokok perubahan. Definisi konsepsional ini dimaksudkan sebagai gambaran yang lebih jelas untuk menghindari kesalahpahaman terhadap pengertian atau batasan pengertian tentang istilah yang ada dalam pokok permasalahan.

Adapun pengertian atau definisi konsepsional dalam pembahasan ini adalah:

1. Implementasi Strategi Pemerintah Daerah Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Melalui Sektor Pemberdayaan Sumber Daya Alam adalah Proses pelaksanaan langkah-langkah Pemerintah daerah dalam menambahkan kembali kegiatan atau pengoptimalan penggalian sumber-sumber pendapatan daerah melalui upaya ekstensifikasi dan intensifikasi.
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi Strategi Pemerintah Daerah Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Melalui Sektor Pemberdayaan Sumber Daya Alam adalah Segala aspek yang sangat berpengaruh dan karenanya menentukan kinerja implementasi.

E. Definisi Operasional

Menurut Koenjoroningrat, yang dimaksud dengan definisi operasional adalah sebagai berikut : “ Definisi operasional adalah usaha untuk mengubah konsep-konsep yang berupa konstrak atau gagasan dengan kata -kata yang menggambarkan perilaku atau gejala yang dapat di uji dan ditentukan kebenarannya oleh orang lain “.

Definisi operasional merupakan suatu cara tentang bagaimana mengukur atau melihat suatu variabel dalam penelitian sehingga adanya hal tersebut membuat penelitian yang dilakukan benar-benar terarah dan jelas. Adanya definisi operasional yang digunakan adalah sebagai berikut :

1. Implementasi Strategi Pemerintah Daerah Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Melalui Sektor Pemberdayaan Sumber Daya Alam
 - a. Intensifikasi
 1. Peningkatan kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) pengelola Pendapatan Asli Daerah (PAD).
 2. Peningkatan sarana dan prasarana.
 - b. Ekstensifikasi
 1. Pendataan dan pengawasan Sumber Daya Alam (SDA).
 2. Pemberdayaan Sumber Daya Alam (SDA).
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi Strategi Pemerintah Daerah Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Melalui Sektor Pemberdayaan Sumber Daya Alam
 - a. Aspek Sumber Daya Manusia (SDM)
 - b. Aspek Sumber Daya Alam (SDA)
 - c. Aspek Birokrasi
 - d. Aspek Lingkungan

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah Penelitian Deskriptif (*Descriptive Research*). Dimana dalam penelitian deskriptif data yang dikumpulkan berupa kata-kata, gambar, dan bukan angka-angka. Hal ini disebabkan oleh adanya penerapan metode kualitatif. Selain itu yang dikumpulkan berkemungkinan menjadi kunci terhadap apa yang sudah diteliti.³⁴

Apabila kita telaah secara mendalam banyak sekali pengertian penelitian deskriptif, diantaranya: menurut Atherton dan Klemmack mengatakan :

Penelitian deskriptif adalah penelitian yang bertujuan memberikan gambaran tentang suatu dari masyarakat atau suatu kelompok orang berupa gambaran tentang gejala atau hubungan antara dua gejala atau lebih.³⁵

Berbeda dari persepsi umum yang menyatakan bahwa penelitian deskriptif adalah sesuatu metode dalam penelitian, dimana meneliti status kelompok sosial, kondisi dalam sistem pemikiran di masa sekarang.³⁶

Dari beberapa pengertian diatas, apabila kita persempit kembali dari aspek tujuan pada dasarnya secara umum memiliki maksud membuat deskriptif atau gambaran secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat, serta hubungan antara fenomena yang diselidiki. Jenis penelitian ini digunakan karena dalam penelitian ini berusaha

³⁴ Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1998, hal.6.

³⁵ *Ibid.*, hal.10.

³⁶ *Ibid.*, hal.15.

menggambarkan atau melukiskan keadaan, objek atau subjek penelitian pada saat ini berdasarkan fakta sebagaimana adanya.

Dalam penelitian ini berusaha menggambarkan atau melukiskan keadaan, objek, atau subjek penelitian pada saat ini berdasarkan fakta sebagaimana adanya. Sehubungan dengan hal itu dapat disimpulkan bahwa jenis penelitian adalah “ Deskriptif Kualitatif “ yang merupakan jenis penelitian yang dianggap tepat dalam penelitian ini.

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Ogan Komering Ulu.

3. Data dan Sumber Data

a. Data Primer

Data diperoleh melalui wawancara dengan pihak yang terkait dalam penelitian yang peneliti lakukan, pihak tersebut adalah Kepala Dinas Pendapatan Daerah Drs. Fahmiyudin, Msi.

b. Data Sekunder

Data yang diperoleh dari buku-buku, media massa, makalah dan dokumen-dokumen yang terkait dengan pengelolaan Pendapatan Asli Daerah dan data sekunder lainnya yang berhubungan dengan penelitian yang peneliti lakukan.

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara

Teknik yang dipergunakan untuk mendapatkan data atau memperoleh keterangan atau informasi dengan mewawancarai orang yang terlibat langsung dengan aktivitas yang dihadapi dalam penelitian.

b. Dokumentasi

Teknik pengambilan data diperoleh melalui dokumen-dokumen, arsip, dan lain-lain yang ada kaitannya dengan Strategi peningkatan pendapatan asli daerah Di kabupaten Ogan Komering Ulu (OKU) melalui Pemberdayaan Sumber Daya Alam.

5. Unit Analisis

Sejalan dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan dalam penelitian ini, maka unit analisisnya adalah orang yang terlibat dalam Strategi peningkatan Pendapatan Asli Daerah Di Kabupaten Ogan Komering Ulu melalui pemberdayaan Sumber Daya Alam, yaitu Kepala Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Ogan Komering Ulu.

6. Teknik Analisis Data

Husaini Usman dan Pornomo setiadi akbar menjelaskan bahwa :

Analisa data bertujuan untuk mengungkap data apa yang masih perlu dicari, hipotesis apa yang perlu diuji, pertanyaan apa yang perlu dijawab, metode apa yang harus digunakan untuk mendapat informasi baru dan apa yang harus segera diperbaiki.³⁷

Dalam menganalisa data penelitian ini penyusun menggunakan teknik analisa secara kualitatif, dimana data yang diperoleh diklasifikasikan, digambarkan dengan kata-kata atau kalimat dipisahkan menurut kategori untuk memperoleh kesimpulan. Data-data yang dikumpulkan berupa kata-kata, gambaran dan bukan berupa angka-angka. Dengan demikian laporan penelitian ini akan berisi kutipan-kutipan data untuk memberikan gambaran penyajian laporan tersebut. Data tersebut diperoleh dari naskah-naskah wawancara, catatan laporan, dokumen resmi dan sebagainya. Pada penelitian kualitatif tidak selalu mencari sebab akibat, tetapi lebih berupa memahami situasi tertentu dan mencoba mandalami gejala dengan menginterpretasikan masalahnya atau menyimpulkan kombinasi dari berbagai arti permasalahannya sebagaimana disajikan oleh situasinya

³⁷ Usman Husaini dan PurnomoSetiadi Akbar, *Metodologi Penelitian Sosial*, Bumi Aksara, Jakarta, 1998, hal 26.