

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Otonomi daerah telah digulirkan oleh Pemerintah Pusat dengan program desentralisasi. Kebijakan tersebut menuntut pengendalian yang lebih kuat dalam artian perumusan perangkat peraturan yang dapat mengendalikan dan mengarahkan arah pembangunan masyarakat secara umum. Dengan adanya program desentralisasi serta dibentuknya daerah otonom, kebijakan yang diterapkan oleh pemerintah tersebut menuntut pengendalian yang lebih kuat dalam artian perumusan perangkat peraturan yang dapat mengendalikan dan mengarahkan arah pembangunan masyarakat secara umum.

Konsekuensi logis dari pelaksanaan otonomi daerah tersebut menyebabkan perubahan dalam manajemen sistem keuangan daerah. Secara garis besar, manajemen keuangan daerah dapat di bagi menjadi dua bagian, yaitu manajemen penerimaan daerah dan manajemen pengeluaran daerah. Evaluasi terhadap pengelolaan keuangan daerah dan pembiayaan pembangunan daerah mempunyai implikasi yang sangat luas. Kedua komponen tersebut akan sangat menentukan kedudukan suatu pemerintah daerah dalam rangka melaksanakan otonomi daerah.

Untuk dapat mewujudkan otonomi daerah yang benar-benar sehat dan yang mencerminkan adanya kesesuaian antara prinsip dan prakterk penyelenggaraan otonomi daerah menurut Kaho (2001) memerlukan beberapa

faktor penting yang sekaligus dapat berpengaruh terhadap prospek otonomi daerah di masa yang akan datang. Faktor-faktor yang mempengaruhi otonomi daerah dan juga sebagai variabel penting yang sangat menentukan keberadaan pemerintah daerah sebagai wujud dari azas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, faktor-faktor tersebut adalah: *Pertama*, faktor manusia sebagai subjek penggerak (faktor dinamis) dalam penyelenggaraan otonomi daerah. *Kedua*, adalah faktor keuangan yang merupakan tulang punggung bagi terselenggaranya aktifitas pemerintahan daerah. *Ketiga*, faktor peralatan yang merupakan sarana pendukung bagi terselenggaranya aktifitas pemerintahan daerah. Dan faktor *keempat* adalah faktor organisasi dan manajemen, tanpa kemampuan organisasi dan manajemen yang memadai penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak dapat dilakukan dengan baik efisien dan efektif.

Dalam pelaksanaan otonomi tentu saja menuntut kemampuan keuangan daerah yang besar pula, besar bukan hanya dalam jumlah, tetapi bagaimana daerah itu dapat mengelola manajemen keuangan daerahnya dengan baik pula, artinya daerah harus dapat mengelola keuangan daerah berdasarkan prinsip value for money, artinya efektif, efisien dan ekonomis (Mardiasmo, 2001). Manajemen keuangan daerah seringkali diartikan sebagai memobilisasi sumber-sumber keuangan yang dimiliki oleh suatu daerah, pandangan seperti ini terlalu menyederhanakan dan cenderung menghasilkan rekomendasi kebijakan yang reaktif dan sepihak. Disisi lain banyak ditemukan pengalokasian anggaran yang tidak sesuai dengan kebutuhan dan skala prioritas yang kurang mencerminkan aspek ekonomi, efisiensi, dan efektivitas, karena kualitas perencanaan anggaran

daerah relatif lemah. Lemahnya perencanaan anggaran juga diikuti dengan ketidakmampuan Pemerintah Daerah untuk meningkatkan penerimaan daerah secara berkesinambungan. Sementara itu pengeluaran daerah terus meningkat, sehingga hal tersebut meningkatkan *fiscal gap*. Keadaan ini pada akhirnya akan menimbulkan *underfinancing* atau *overfinancing* yang pada gilirannya akan mempengaruhi tingkat ekonomi, efisiensi dan efektivitas unit kerja Pemerintah Daerah.

Berdasarkan Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004

Point 6 tentang Keuangan Daerah dijelaskan:

- (1) Penyelenggaraan fungsi Pemerintahan Daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber dana yang cukup kepada Daerah, dimana besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Semua sumber keuangan yang melekat pada setiap urusan pemerintah yang diserahkan kepada Daerah menjadi sumber keuangan Daerah. Pemerintah Provinsi wajib memberikan kontribusi hasil pajak Provinsi tertentu kepada Kabupaten/Kota dalam wilayah Provinsi yang bersangkutan. Kabupaten/Kota yang memiliki sumber keuangan sendiri yang menjadi Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan kriteria tertentu wajib memberikan kontribusi kepada Kabupaten/Kota dalam wilayah Provinsi yang bersangkutan yang pengaturannya difasilitasi oleh Gubernur.
- (2) Kepada Daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumber keuangan antara lain berupa: kepastian tersedianya pembiayaan dari Pemerintah sesuai dengan urusan pemerintah yang diserahkan; kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah dan hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber-sumber daya nasional yang berada di daerah; hak untuk mengelola kekayaan Daerah dan mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah.

Penyelenggaraan Otonomi Daerah menuntut adanya kesiapan sumber daya dan sumber dana, responsibilitas serta akuntabilitas dari tiap-tiap daerah.

Sejalan dengan itu penyelenggaraan Pemerintahan Daerah didukung dengan adanya perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang disesuaikan dengan potensi dan kebutuhan daerah sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Berkaitan dengan hal tersebut, Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda) adalah salah satu instansi pelaksana di bidang pengelolaan pendapatan daerah. Dinas Pendapatan Daerah berkaitan langsung dengan upaya daerah dalam menggali dan meningkatkan sumber pendapatan daerah, terutama pemasukan yang berasal dari PAD. Selain itu dinas ini bertugas sebagai koordinator pengelolaan pendapatan daerah, sehingga dapat dikatakan bahwa Dinas Pendapatan Daerah merupakan ujung tombak pelaksana otonomi daerah dalam mengurus dan mengatur keuangan daerah.

Mengenai sumber pendapatan daerah diatur dalam pasal 99 Bagian Kedelapan Bab V Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi :

- (1) Sumber Pendapatan daerah terdiri atas:
 - a. pendapatan asli daerah;
 - b. dana perimbangan; dan
 - c. lain-lain pendapatan Daerah yang sah.
- (2) Pendapatan Asli Daerah, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a terdiri dari:
 - a. hasil pajak daerah;

- b. hasil retribusi daerah;
- c. hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
- d. lain-lain pendapatan asli Daerah yang sah.

Salah satu indikator keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah dapat dilihat dari adanya peningkatan pendapatan asli daerah (PAD). Upaya ini merupakan sesuatu yang strategis dalam rangka meningkatkan kemampuan daerah dalam mendanai pelaksanaan pembangunan di daerahnya. Untuk itu perlu terus dilakukan upaya-upaya yang dapat meningkatkan pendapatan asli daerah pada setiap daerah Kabupaten/Kota.

Bagi Kabupaten Kolaka, peningkatan pendapatan asli daerah saat ini merupakan persoalan tersendiri. Kabupaten Kolaka meski dikenal sebagai daerah yang kaya akan potensi sumber daya alam, akan tetapi pendapatan asli daerah yang berasal dari pajak dan retribusi daerah terus mengalami kecenderungan penurunan selama lima tahun terakhir (2006-2010). Pada saat setiap kali dipacu untuk meningkatkan pendapatan asli daerahnya, pendapatan asli daerah Kabupaten Kolaka justru mengalami penurunan yang signifikan. Menurut data dari Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda) Kabupaten Kolaka selama lima tahun terakhir, perkembangan target dan realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah sebagai berikut :

Tabel 1
Perkembangan Target & Realisasi Pendapatan Asli Daerah
Kabupaten Kolaka (2006-2010)

Tahun	Target (Rp)	Realisasi (Rp)	Efektifitas (%)
2006	17.019.059.308,00	18.293.458.496,51	107,49
2007	22.033.740.610,00	22.753.584.675,53	103,27
2008	23.520.205.610,00	26.522.131.311,06	112,76
2009	65.923.485.589,00	35.802.905.971,11	54,31
2010	105.170.816.979,00	61.952.440.051,79	58,91

Sumber : Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Kolaka 2011

Dari data di atas terlihat bahwa rata-rata setiap tahun anggaran, realisasi pendapatan asli daerah (PAD) Kabupaten Kolaka mengalami kecenderungan penurunan dari target yang telah ditetapkan. Hal ini dapat dilihat pada tahun anggaran 2006 dan tahun anggaran 2010. Pada tahun anggaran 2006 efektifitas target dan realisasi pendapatan asli daerah mencapai 107,49%, sedangkan pada tahun anggaran 2010 efektifitas target dan realisasi pendapatan asli daerah hanya mencapai 58,91%. Fakta tersebut tentu saja menunjukkan perbedaan yang sangat mencolok. Kenyataan tersebut mengindikasikan bahwa kinerja Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda) Kabupaten Kolaka belum cukup optimal serta mengindikasikan penetapan target yang tidak sesuai dengan potensi yang ada. Selain itu, banyak keluhan dari stake holders bahwa pencapaian pendapatan asli daerah (PAD) Kabupaten Kolaka masih mengecewakan. Dalam kaitannya dengan Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda) Kabupaten Kolaka adalah realisasi

pendapatan asli daerah yang belum memenuhi target diduga berkaitan erat dengan strategi kebijakan organisasi (Kendari Ekspres, 20 Oktober 2010).

Menyikapi permasalahan tersebut, Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Kolaka secara organisatoris telah merumuskan Rencana Strategis (Renstra) untuk lima tahun kedepan, yaitu tahun 2010 – 2015 yang sangat relevan dengan upaya peningkatan pembangunan berkelanjutan, pengelolaan kebijakan publik dan perumusan manajemen strategis untuk meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) dan sebagai pedoman dalam melaksanakan visi dan misi yang telah ditetapkan. Renstra merupakan target kualitatif organisasi, sehingga pencapaian target tersebut merupakan ukuran keberhasilan atau kegagalan organisasi. Dengan tersusunnya Renstra maka jelas bagi organisasi arah yang akan dituju. Lebih lanjut, berhasil tidaknya suatu rencana strategis akan sangat tergantung pada jelas dan tidaknya arah kebijakan yang ditetapkan. Arah kebijakan yang ditetapkan oleh Dinas Pendapatan Kabupaten Kolaka adalah Peningkatan dan pengembangan pengelolaan keuangan daerah dengan kegiatannya antara lain : a) Intensifikasi dan ekstensifikasi sumber-sumber pendapatan daerah; b) Melaksanakan peremajaan basis data dan potensi pajak serta penyusunan sistem informasi pajak; c) Meningkatkan kesadaran hukum para wajib pajak dan wajib retribusi; 4) Meningkatkan koordinasi dengan instansi terkait di bidang pendapatan.

Peningkatan pembangunan yang berkelanjutan harus didukung dengan ketersediaan dana yang memadai. Ketersediaan dana yang memadai sangat ditentukan oleh upaya-upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pendapatan Asli Daerah diharapkan dapat memberikan kontribusi yang optimal

dalam setiap penyusunan APBD Kabupaten Kolaka. Oleh karena itu, agar pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah dapat berjalan dengan optimal, maka diperlukan rencana strategis yang baik, yang merupakan tolok ukur dalam penilaian dan pertanggung jawaban kinerja Unit Kerja/Instansi yakni Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Kolaka yang mempunyai tugas pokok dan fungsi mengkoordinasikan target Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan merealisasikannya bersama-sama dengan satuan unit kerja penghasil PAD untuk selanjutnya dapat digunakan mendanai belanja Kabupaten Kolaka yang telah ditetapkan dalam APBD.

Sebagaimana dikemukakan oleh Bryson (1995:24) bahwa strategi adalah salah satu cara untuk membantu organisasi mengatasi lingkungan yang selalu berubah serta membantu organisasi untuk membantu dan memecahkan masalah terpenting yang mereka hadapi. Dengan strategi, organisasi dapat membangun kekuatan dan mengambil keuntungan dari peluang, sembari mengatasi dan meminimalkan kelemahan dan ancaman dari luar.

Dengan menggunakan strategi, suatu organisasi diharapkan dapat membuat keputusan sekarang dengan mengingat konsekuensi masa depan, menanggapi keadaan yang berubah dengan cepat secara efektif, serta menciptakan prioritas dan memecahkan masalah utama organisasi. Secara internal Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda) Kabupaten Kolaka memiliki kekuatan (*strenght*) yaitu telah adanya struktur dan pembagian tugas, pokok dan fungsi secara jelas tetapi juga memiliki kelemahan (*weakness*) berupa terbatasnya sumber daya manusia yang memiliki kualitas untuk mengelolanya.

Sedangkan secara eksternal Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda) Kabupaten Kolaka dengan adanya Otonomi Daerah menghadapi peluang (*opportunity*) untuk memiliki kewenangan yang lebih luas dalam mengelola dan mengurus rumah tangganya sendiri namun juga menghadapi ancaman (*threat*) berupa pasar bebas dimana terdapat tingkat persaingan yang sangat tinggi.

Hal lain yang menjadikan Kabupaten Kolaka menarik untuk diteliti adalah besarnya potensi ekonomi dari berbagai sektor di daerah ini yang berbanding terbalik dengan realisasi pendapatan asli daerahnya, maka kebijakan pengelolaan pendapatan asli daerah (PAD) Kabupaten Kolaka perlu dikaji ulang lagi.

B. Perumusan Masalah

Pembangunan Nasional hakekatnya merupakan usaha pemerintah baik itu pusat maupun daerah dalam mencapai tujuan besar sesuai alenia ke-4 (empat) Pembukaan UUD 1945. Penyelenggaraan pembangunan daerah secara otonomi telah memberikan wewenang yang nyata, luas dan tanggungjawab termasuk di dalamnya adalah pemberian sumber-sumber penerimaan daerah. Salah satu komponen utama desentralistik adalah desentralisasi fiskal (pembiayaan otonomi daerah yang berasal dari Pendapatan asli daerah (PAD) diantaranya adalah pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah dan lain-lain.

Mengingat pentingnya pendapatan asli daerah (PAD) untuk menunjang keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah, maka sebagai konsekuensinya pemerintah daerah dalam hal ini Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda) dituntut

untuk dapat menggali potensi keuangan daerah terutama dari sektor pajak dan retribusi daerah. Hal ini merupakan tuntutan logis dari membengkaknya jumlah aparatur dan dana teknis serta taktis yang harus ditanggung oleh pemerintah daerah. Sebagaimana dikemukakan oleh Sidik (1999: 245) bahwa yang menjadi masalah utama bagi pemerintah daerah ialah bagaimana menciptakan kebijakan dan program yang dapat mengembangkan potensi untuk meningkatkan kemampuan keuangan daerah sehingga otonomi daerah dapat terwujud. Dalam konteks ini, Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda) Kabupaten Kolaka dituntut untuk mencari langkah-langkah strategis sebagai upaya untuk meningkatkan penerimaan daerah khususnya dari sektor pajak dan retribusi daerah. Namun, harus diakui bahwa implementasi kebijakan peningkatan pendapatan asli daerah (PAD) oleh Dinas Pendapatan Daerah itu bukanlah perkara mudah. Banyak Sumber Daya Manusia aparatur birokrasi di Daerah belum memenuhi syarat untuk dapat mengelola keuangan daerah dengan baik. Idealnya, dengan kebijakan pengelolaan keuangan daerah yg baik maka pendapatan asli daerah akan meningkat.

Berkaitan dengan permasalahan di atas, maka pertanyaan penelitian yang dimunculkan dalam menganalisis pelaksanaan kebijakan peningkatan pendapatan asli daerah di Kabupaten Kolaka adalah sebagai berikut, yaitu:

- (1) Bagaimanakah implementasi kebijakan yang dilakukan oleh Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda) Kabupaten Kolaka dalam meningkatkan pendapatan asli daerah ?

- (2) Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi implementasi kebijakan Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda) Kabupaten Kolaka dalam meningkatkan pendapatan asli daerah ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengkaji dan mengetahui secara lebih mendalam mengenai implementasi kebijakan yang dilakukan oleh Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda) Kabupaten Kolaka dalam meningkatkan pendapatan asli daerah.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda) Kabupaten Kolaka dalam meningkatkan pendapatan asli daerah.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah:

1. Kegunaan Teoritis : Secara teoritis hasil penelitian ini nantinya diharapkan mampu memperkaya khasanah ilmu pengetahuan, khususnya yang berkaitan dengan pendapatan asli daerah (PAD) yang dikaitkan dengan pelaksanaan otonomi daerah. Selain itu hasil penelitian yang dilakukan nantinya diharapkan dapat dimanfaatkan sebagai tambahan referensi bagi penelitian lebih lanjut.
2. Kegunaan Praktis : Kegunaan praktis dari penelitian ini adalah untuk memberikan sumbangan pemikiran bagi Dinas Pendapatan Daerah

(Dispenda) Kabupaten Kolaka dalam upaya meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) sehingga otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dapat terwujud.

E. Kerangka Teori

Untuk menjelaskan secara ilmiah berbagai fenomena yang terjadi dalam implementasi kebijakan peningkatan pendapatan asli daerah yang dilakukan oleh Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda) Kabupaten Kolaka diperlukan dimensi teori yang merupakan titik tolak berfikir yang dapat memberikan fondasi dan pedoman yang bersifat teoritis. Aplikasi dilapangan terkadang memiliki kecenderungan berbeda antara aspek teoritis dengan praktek yang sangat dipengaruhi dengan keadaan. Namun apabila dalam praktek tersebut memiliki landasan teori yang kuat dapat membawa keteraturan, kesederhanaan dan mekanisme yang jelas dalam mencapai tujuan. Untuk itu landasan teori yang ada relevannya dengan masalah merupakan hal yang pokok untuk mempertemukan jalan terbaik dalam memecahkan masalah. Maka pada awal bab ini akan diuraikan mengenai Implementasi Kebijakan Publik, Keuangan Daerah, Manajemen Strategis, dan Kinerja Organisasi selanjutnya akan membahas mengenai Strategi Kebijakan Pengelolaan Keuangan Daerah.

1. Implementasi Kebijakan Publik

Banyak sekali definisi yang menjelaskan apa arti kebijakan yang dapat membantu memahami dalam menyoroiti masalah yang berkaitan dengan

kebijakan. Para ahli kebijakan banyak mengungkapkan definisi kebijakan berdasarkan sudut pandang dan pendapatnya yang berbeda, seperti menurut Dye (1972: 1) menyatakan “*what ever government choose to do or not to do*”, artinya apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Pemerintah memegang peranan penting bukannya melakukan tindakan tertentu juga untuk berbuat sesuatu atau menetapkan kebijakan untuk melaksanakan program sesuatu dalam mengatasi permasalahan, akan tetapi pemerintah hanya berdiam diri saja dan tidak melakukan kegiatan apa-apa, itupun dapat dikatakan kebijakan pemerintah yang demikian bentuknya.

Easton (Dye, 1972: 1), mendefinisikan kebijakan publik sebagai alokasi nilai yang otoritatif untuk seluruh masyarakat, akan tetapi hanya pemerintahlah yang dapat berbuat secara otoritatif untuk seluruh masyarakat, dan semuanya yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan atau tidak dikerjakan adalah hasil dari alokasi nilai-nilai tersebut. Sejalan dengan itu Lasswell dan Kaplan (Dye, 1972: 1-2) telah menyarankan bahwa kebijakan publik sebagai program yang diproyeksikan dari tujuan-tujuan, nilai-nilai, dan praktika-praktika. Definisi ini menyiratkan suatu perbedaan antara tindakan pemerintah yang spesifik dan keseluruhan tindakan dalam mencapai tujuan yang ditentukan. Bagaimanapun suatu masalah yang memerlukan tindakan tegas pemerintah, harus mempunyai tujuan (*goals*) agar bisa dikatakan sebagai "kebijakan", tetapi kita tidak pernah bisa memastikan ada atau tidaknya tindakan tertentu mempunyai suatu tujuan (*goals*).

Menurut Frederick (Wahab, 1997: 13) kebijakan diartikan sebagai suatu tindakan yang mengarah kepada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu, seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan. Definisi ini berarti pemerintah harus mempunyai kemampuan yang dapat diandalkan apapun bentuknya untuk merespon dan menanggulangi permasalahan yang dihadapi, dengan memperhatikan sumber daya yang dimiliki serta menerima masukan atau usulan dari seseorang/kelompok, sehingga ada jalan keluar yang terbaik, dihasilkan melalui proses yang fair.

Sedangkan menurut Jenkins (1978; 15) kebijakan publik adalah *“a set of interrelated decision taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving the within a spesified situation where these decision should, in principle, be within the power of these actors”* (serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang pelaku/aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi dimana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor politik tersebut.)

Dari berbagai definisi-definisi yang disampaikan para ahli tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa ciri kebijakan publik adalah :

- a. Memecahkan masalah yang dihadapi publik yang tidak dapat diatasi oleh publik sendiri. Bila dapat dipecahkan publik sendiri, kebutuhan dasar oleh pasar, maka tak usah ada kebijakan publik.
- b. Tindakan otorisasi dari pemerintah (hanya dapat dilakukan pemerintah yang dapat memaksa agar kebijakan dilakukan).
- c. Melaksanakan tugas dan fungsi dari pemerintah.

Dalam praktek, kebijakan memang dapat berlaku untuk organisasi manapun, baik publik maupun bisnis. Akan tetapi, paling tidak ada tiga alasan utama yang membedakan apakah suatu kebijakan merupakan kebijakan publik atau bukan. *Pertama*, kebijakan pemerintah dibuat oleh suatu badan pemerintah, baik pejabat maupun instansi pemerintah. *Kedua*, kebijakan dibuat dalam rangka hubungan pemerintah dan masyarakat atau sebagian besar warga masyarakat. *Ketiga*, kebijakan adalah pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan hal-hal tertentu yang menyangkut urusan masyarakat banyak. Artinya, kebijakan publik termasuk dalam wilayah otoritas pemerintah, bukan organisasi swasta, dalam hubungannya dengan ranah publik secara umum.

Sebagai instrumen negara, setiap kebijakan mempunyai tujuan sistematis untuk mencapai kondisi lebih baik bagi pemerintah maupun masyarakat. Karena itu, kebijakan publik harus dirumuskan sejak awal sesuai situasi dan kondisi yang memerlukan penanganan serius oleh pemerintah, dilaksanakan secara profesional dan terus dievaluasi dari waktu ke waktu. Berdasarkan pengertian tersebut, maka suatu kebijakan setidaknya harus dirumuskan melalui lima tahapan (Howlet dan Ramesh, dalam Subarsono, 2005) sebagai berikut:

1. Penyusunan agenda (*agenda setting*), yaitu proses agar suatu masalah bisa mendapat perhatian dari pemerintah.
2. Formulasi kebijakan (*policy formulation*), yaitu proses perumusan pilihan-pilihan kebijakan oleh pemerintah.
3. Pembuatan kebijakan (*decision making*), yaitu proses ketika pemerintah memilih melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan.
4. Implementasi kebijakan (*policy implementation*), yaitu proses pelaksanaan kebijakan supaya mencapai hasil yang lebih baik.
5. Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*), yaitu proses untuk memonitor dan menilai hasil atau kinerja kebijakan.

Berdasarkan lima tahapan tersebut, maka dapat diketahui bahwa rumusan kebijakan apa pun tidak mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan apabila suatu program tidak diimplementasikan dengan baik. Hal ini benar-benar penting karena, sebagaimana dikemukakan Wibawa (1994), kebijakan mempunyai tujuan menciptakan suatu kondisi di masa depan guna memuaskan kepentingan berbagai aktor, dan kondisi tersebut hanya akan terwujud bila pemerintah mengalokasikan sumber daya yang dimiliki dibarengi dengan manajemen implementasi yang baik. Setelah kebijakan yang terbaik di antara berbagai alternatif yang ada sudah terpilih, maka tahap selanjutnya adalah implementasi kebijakan. Pada tahap ini, dukungan sumber daya perlu diupayakan dan organisasi pelaksana kebijakan perlu disusun dalam rangka mencapai kinerja implementasi yang optimal. Dalam proses ini, mekanisme insentif dan sanksi sering diperlukan supaya implementasi suatu kebijakan dapat berjalan dengan baik. Dari

pelaksanaan kebijakan ini, diharapkan kinerja dan dampak kebijakan yang positif dapat dihasilkan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan sejak awal. Akhirnya, agar hasil kinerja tersebut dapat selalu optimal, maka perlu dilakukan evaluasi atas implementasi, kinerja, dan dampak kebijakan, yang hasilnya bermanfaat bagi penentuan kebijakan baru di masa yang akan datang dan kebijakan berikutnya dapat menjadi lebih baik dan sukses. Tanpa mekanisme evaluasi yang baik, maka implementasi program dan kegiatan apapun dalam rangka kebijakan tertentu, hasilnya yang optimal tidak akan berkelanjutan.

Implementasi kebijakan publik merupakan tahap penting yang menentukan apakah suatu kebijakan tersebut dalam pelaksanaannya berhasil atau tidak. Dalam konteks pemerintahan, Mazmanian (dalam Agustino, 2006) menjelaskan wujud implementasi kebijakan sebagai pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang atau perintah dan keputusan eksekutif yang penting. Biasanya keputusan tersebut mengidentifikasi masalah-masalah yang akan diatasi, menyebutkan dengan tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara yang digunakan untuk menstrukturkan atau mengatur implementasinya. Dari pendapat ini, maka dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan berhubungan dengan tiga hal: (1) adanya tujuan atau sasaran kebijakan; (2) adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan; dan (3) adanya hasil kegiatan.

Secara umum, Wahab (1997) menyatakan bahwa implementasi kebijakan dapat dilihat sebagai proses melaksanakan keputusan kebijakan, biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan

peradilan, perintah eksekutif, atau dekrit presiden. Proses implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada kelompok sasaran, melainkan menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang, secara langsung atau tidak, dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, dan yang pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak, baik yang diharapkan maupun tidak. Pada intinya, sebagaimana dikemukakan oleh Winarno (2001), implementasi kebijakan adalah alat administrasi hukum di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan.

Tahap implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan-tujuan dan saran-saran ditetapkan atau diidentifikasi oleh berbagai keputusan kebijakan. Tahap implementasi terjadi hanya setelah undang-undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan tersebut (Meter dan Horn, dalam Winarno, 2001). Implementasi adalah langkah-langkah konkrit pemerintah dalam menjalankan kebijakan dengan tujuan tertentu sehingga program kebijakan dapat tercapai dengan baik. Menurut Supriyono (2003), agar kinerjanya optimal, beberapa tahap perlu dilalui dalam implementasi kebijakan, yaitu: pembentukan organisasi pelaksana, sosialisasi program, pelaksanaan program, evaluasi pelaksanaan, dan rekomendasi pelaksanaan.

a. Pembentukan organisasi pelaksana

Pada tahap ini, perlu ditetapkan bagaimana tipe organisasi, jumlah jabatan struktural dan fungsional, dan jumlah serta kualifikasi personil organisasi pelaksana sesuai dengan obyek program kerjanya. Tugas pokok dari tahapan ini adalah menyeleksi orang yang memenuhi kriteria yang diinginkan. Tahapan ini menjadi penting karena selama ini dalam pemerintahan masalah SDM menjadi persoalan pelik dalam pembentukan organisasi pelaksana. Pada organisasi-organisasi yang mapan dan bonafid, SDM tentunya sudah tersedia dalam manajemen internalnya. Namun, untuk organisasi yang belum mapan, SDM di jajaran manajemen internal belum tidak tersedia secara memadai dan harus dipasok dari luar secara insidental. Artinya, mereka direkrut untuk membantu menyelesaikan tugas tertentu dalam program dan kegiatan tertentu, sehingga bila program atau kegiatan sudah selesai, tugas dan hubungan organisasi dengan mereka pun selesai (Supriyono, 2003).

Demikianlah, seleksi penerimaan pegawai tidaklah mudah. Untuk memilih orang yang tepat atau sesuai dengan kriteria yang diinginkan, diperlukan seleksi yang juga profesional. Dalam organisasi bisnis, tugas ini biasanya dilakukan oleh tim ahli, umumnya dipercayakan kepada bagian Pengembangan SDM (*human resources development—HRD*) atau personalia. Namun, bagi organisasi yang lain, bagian ini belum tentu ada dan pengembangan kepegawaian dilakukan lewat jasa pengembangan SDM dari luar. Selama tim ini bekerja secara profesional, maka personalia SDM pelaksana program itu pasti memenuhi standar yang dibutuhkan. Walaupun

sangat penting, khususnya untuk organisasi publik, seleksi penerimaan pegawai tetap menjadi persoalan paling rumit, kurang profesional, dan seringkali lebih didominasi oleh pertimbangan uang dan SARA, terutama di daerah di mana masyarakatnya kurang berkembang dan umumnya tradisional.

b. Sosialisasi program

Setelah tim pelaksana program terbentuk, tugas pertama dari tim tersebut adalah sosialisasi program kerja. Sosialisasi ini dilakukan ke segenap pemangku kepentingan, baik kelompok sasaran, seluruh lapisan tim pelaksana program, maupun manajemen internal organisasi, supaya ada kesiapan psikologis dari mereka untuk menerima dan mendukung kehadiran pelaksanaan program tersebut. Bila kelompok sasaran dan segenap anggota organisasi belum tahu, maka bisa timbul sikap apatis, menolak, atau bahkan menentang apa pun kegiatan yang dijalankan. Dalam hal ini, kelompok sasaran dianggap penting untuk mengenal secara detail program tersebut karena merekalah yang ditempatkan sebagai obyek dan subyek pelaksanaan program. Sebagai obyek, mereka akan mudah memanfaatkan hal-hal yang ditawarkan oleh program, sedangkan sebagai subyek mereka akan mudah berpartisipasi dalam program tersebut (Supriyono, 2003).

Demikianlah, mengingat pentingnya sosialisasi, maka seluruh anggota tim pelaksana program pun perlu mengetahui secara persis dan detail tentang program tersebut karena mereka akan berhubungan dengan fungsi serta indikator kinerja masing-masing, yang akhirnya menentukan berhasil-tidaknya pelaksanaan fungsi dan indikator dari kinerja tim. Setiap anggota tim pelaksana

program harus dalam kondisi pemahaman yang sama tentang program tersebut. Pada sisi lain, di tingkat manajemen, organisasi pemilik program harus memiliki pemahaman yang baik mengenai program karena program tersebut karena merekalah yang bertanggung jawab atas keberhasilan program tersebut. Sebagai instansi penanggung jawab, pelaksanaan program tersebut tentu akan berhubungan dan bersentuhan dengan jabatan dan tugas mereka. Pemahaman yang baik atas program ini akan membuat kerjasama antara tim pelaksana dan manajemen organisasi pemilik program lebih harmonis dan kondusif untuk bekerja.

Sosialisasi pada dasarnya berhubungan dengan komunikasi dan alat utama komunikasi adalah bahasa. Karena itu, tim kerja sosialisasi program harus selalu membina tim hubungan masyarakat (*humas*) (*public relation—PR*) yang handal. Dengan pembinaan yang intensif, diharapkan tim ini memiliki kemampuan dalam berbagai bentuk komunikasi, baik lisan maupun tulisan. Komunikasi lisan banyak memerlukan modal kemampuan bicara yang baik, sedangkan komunikasi tulisan menuntut keterampilan dalam menulis. Kedua jenis komunikasi ini sama-sama membutuhkan sistematika dan logika yang ketat, yang memudahkan orang untuk memahami berbagai hal yang disampaikan dalam proses sosialisasi. Khusus untuk komunikasi lisan, aspek penampilan fisik dan psikis pegawai humas juga sangat perlu ditekankan karena peranan kedua aspek ini sangat besar dalam menentukan keberhasilan sosialisasi program dalam kerangka implementasi program secara keseluruhan.

Untuk proses sosialisasi, materi-materi yang harus disampaikan pada tahap ini adalah masalah yang dihadapi pemangku kepentingan, nama program, tujuan dan sasaran program, elemen-elemen yang dibutuhkan, dan bentuk partisipasi yang diharapkan. Untuk proyek organisasi publik atau dalam kelompok tertentu di organisasi swasta atau bisnis, rencana anggaran belanja dan pendapatan program juga perlu disampaikan karena sosialisasi ini akan menyangkut kelancaran suplai dana yang dibutuhkan para pelaksana program.

c. Pelaksanaan program

Setelah sosialisasi dilakukan, program peningkatan pendapatan asli daerah yang sudah direncanakan dilaksanakan. Kegiatan dalam pembentukan tim pelaksana adalah menyiapkan pekerja dan sosialisasi adalah kampanye, sementara pelaksanaan program adalah inti dari apa yang harus dikerjakan tim pelaksana program dan wujud dari apa yang sudah dikampanyekan tadi. Tim pelaksana tanpa pelaksanaan program akan menghasilkan pengangguran dan kampanye tanpa bukti merupakan kebohongan. Keduanya dapat menimbulkan kerugian organisasi berupa hilangnya kepercayaan publik pada organisasi, sehingga masalah yang menimpa organisasi bertambah parah. Karena itu, tim pelaksana program harus mampu menyiapkan mekanisme implementasi sedemikian rupa sehingga kinerja dan output program dapat dicapai secara optimal dan berkelanjutan.

d. Evaluasi pelaksanaan

Setelah implementasi dilakukan, tim pelaksana program harus melakukan evaluasi atas pelaksanaan program. Aspek yang diukur di sini

bukan kinerja atau penampilan program dalam memecahkan masalah atau pencapaian tujuan yang diinginkan, melainkan apakah proses implementasi sudah sesuai dengan petunjuk pelaksanaan (juklak) dan petunjuk teknis (juknis) yang ada. Tim pelaksana tidak perlu peduli pada tujuan program, melainkan wajib loyal pada juklak dan juknis yang sudah ada. Loyalitas pelaksana terhadap juklak dan juknis ini sangat penting karena dapat memberikan manfaat, antara lain: (1) memudahkan evaluasi kinerja program dalam melacak variabel-variabel bebas, termasuk tahapan-tahapan kerja dalam formulasi atau pembuatan program, dalam penentuan sikap organisasi terhadap program, dan (2) menghindarkan pelaksana dari tuduhan sebagai penyebab kegagalan program dalam mencapai hasil yang diinginkan.

Bila dalam evaluasi program tim ini menemukan kelemahan pada tahapan pembuatan atau formulasi program, termasuk kesalahan mereka dalam merancang mekanisme implementasi, maka tim pelaksana harus membenahi formulasinya. Keberhasilan membenahi formulasi dapat meningkatkan reputasi dan kepercayaan yang baik dari pemilik program terhadap pelaksana. Dengan mekanisme yang baik, jika evaluasi program menemukan kelemahan tidak loyalnya para pelaksana terhadap juklak dan juknis, maka tim pelaksana ini akan lebih mudah melakukan pelacakan ke arah atau lini mana dari tim pelaksana yang menyebabkan aspek kelemahan tersebut. Umumnya, kesalahan pada lini pengembangan SDM terletak pada tenaga yang tidak sesuai kebutuhan dan kesalahan dalam sosialisasi.

Sebagai instrumen negara, setiap kebijakan mempunyai tujuan sistematis untuk mencapai kondisi lebih baik bagi pemerintah maupun masyarakat. Karena itu, kebijakan publik harus dirumuskan sejak awal sesuai situasi dan kondisi yang memerlukan penanganan serius oleh pemerintah, dilaksanakan secara profesional dan terus dievaluasi dari waktu ke waktu. Berdasarkan pengertian tersebut, maka suatu kebijakan setidaknya harus dirumuskan melalui lima tahapan (Howlet dan Ramesh, dalam Subarsono, 2005) sebagai berikut:

1. Penyusunan agenda (*agenda setting*), yaitu proses agar suatu masalah bisa mendapat perhatian dari pemerintah.
2. Formulasi kebijakan (*policy formulation*), yaitu proses perumusan pilihan-pilihan kebijakan oleh pemerintah.
3. Pembuatan kebijakan (*decision making*), yaitu proses ketika pemerintah memilih melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan.
4. Implementasi kebijakan (*policy implementation*), yaitu proses pelaksanaan kebijakan supaya mencapai hasil yang lebih baik.
5. Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*), yaitu proses untuk memonitor dan menilai hasil atau kinerja kebijakan.

Berdasarkan lima tahapan tersebut, maka dapat diketahui bahwa rumusan kebijakan apa pun tidak mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan apabila suatu program tidak diimplementasikan dengan baik. Hal ini benar-benar penting karena, sebagaimana dikemukakan Wibawa (1994), kebijakan mempunyai tujuan menciptakan suatu kondisi di masa depan guna memuaskan kepentingan berbagai aktor, dan kondisi tersebut hanya akan terwujud bila pemerintah

mengalokasikan sumber daya yang dimiliki dibarengi dengan manajemen implementasi yang baik.

Implementasi kebijakan dilihat sebagai atensi yang membangkitkan kekuatan di dalam masyarakat, lebih lanjut implementasi kebijakan mengakibatkan ketegangan yang menyangkut empat komponen utama yaitu : kebijakan yang ideal, organisasi pelaksana, kelompok target, dan faktor lingkungan.

Proses implementasi kebijakan dapat dirumuskan sebagai tindakan-tindakan baik dari institusi pemerintah maupun swasta atau kelompok masyarakat yang diarahkan oleh keinginan untuk mencapai tujuan sebagaimana dirumuskan di dalam kebijakan. Fokus perhatian dari implementasi kebijakan mencakup kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah diberlakukannya kebijakan negara, baik usaha untuk mengadministrasikannya maupun akibat/dampak nyata pada masyarakat.

Berdasarkan uraian tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa proses implementasi kebijaksanaan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan menyangkut pada jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua yang terlibat dan akhirnya berpengaruh terhadap tujuan akhir yang diharapkan.

Berbagai model atau teori telah dikembangkan oleh para pakar untuk pembahasan tentang implementasi kebijakan negara baik yang bersifat abstrak

maupun yang relatif operasional tergantung pada kompleksitas permasalahan kebijakan yang akan dikaji. Sebagai pedoman bahwa semakin kompleks permasalahan kebijakan, akan semakin mendalam analisis yang dilakukan dan semakin diperlukan model atau teori yang mampu menjelaskan hubungan kausalitas antar variabel yang menjadi fokus analisis.

2. Keuangan Daerah

Menurut Mamesah (1995: 45) “keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban yang dapat dimulai dengan uang, demikian pula segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang belum dimiliki/dikuasai oleh negara atau daerah yang lebih tinggi serta pihak-pihak lain sesuai ketentuan/peraturan”. Dari uraian di atas dapat dipetik kata kunci dari keuangan daerah adalah hak dan kewajiban. Hak merupakan hak daerah untuk mencari sumber pendapatan daerah berupa memungut pajak daerah, retribusi daerah atau sumber-sumber penerimaan lain yang sesuai dengan ketentuan perundangan yang berlaku. Sedangkan kewajiban adalah kewajiban daerah untuk mengeluarkan uang dalam rangka melaksanakan semua urusan pemerintahan di daerah.

Reformasi keuangan daerah dapat dikatakan merupakan peluang terbesar sekaligus ancaman yang diperoleh pemerintah daerah dan DPRD, untuk menunjukkan kemampuan menggali dan mengelola anggaran daerah tanpa terlalu banyak campur tangan dari pemerintah pusat. Masalah keuangan daerah menyangkut upaya mendapatkan uang maupun membelanjakannya (Davey, 1988:

9). Beban pembelanjaan bagi pelayanan dan investasi regional yang meningkat, kecenderungan para perencana ekonomi untuk peningkatan tabungan dan pengurangan konsumsi, serta tuntutan otonomi daerah, kesemuanya memperkuat pemusatan perhatian terhadap terhadap perbaikan sistem perpajakan dan retribusi regional sebagai masalah pokoknya.

Kemampuan keuangan daerah adalah kemampuan keuangan daerah dalam membiayai urusan-urusan rumah tangganya, khususnya yang berasal dari pendapatan asli daerah. Pendapatan asli daerah sampai saat ini merupakan sektor yang sangat diharapkan dan diandalkan oleh pemerintah daerah. Indikator keuangan daerah yang berhasil menurut Davey (1988: 43-46) adalah :

1. Daya Pajak (Tax Effort), adalah rasio antara penerimaan pajak dengan kapasitas atau kemampuan bayar pajak di suatu daerah.
2. Efektivitas (Effectivity), mengukur hubungan antara hasil pungut suatu pajak dengan potensi pajak itu sendiri.
3. Efisiensi (Efficiency), mengukur bagian dari hasil pajak yang digunakan untuk menutup biaya pemungutan pajak yang bersangkutan.
4. Elastisitas (Elasticity), dimaksudkan untuk mengetahui tingkat kepekaan perubahan suatu jenis penerimaan jika terjadi perubahan pada jumlah PDRB dan jumlah penduduk.

Mengenai sumber pendapatan daerah diatur dalam pasal 99 Bab V Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi bahwa sumber pendapatan daerah terdiri atas :

- a. Pendapatan Asli Daerah, yaitu : hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.
- b. dana perimbangan,
- c. lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Menurut Kaho (1997: 28) sumber pendapatan asli daerah yang sampai saat ini memegang peranan yang sangat potensial dan dominan hampir diseluruh daerah di Indonesia adalah sektor pajak daerah dan retribusi daerah. Pajak menurut Sumitro dalam Mardiasmo (2000: 1) adalah “iuran rakyat kepada kas negara berdasarkan undang-undang (yang dapat dipaksakan) dengan tiada mendapat jasa timbal balik (kontra prestasi) yang langsung dapat ditunjukkan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum. Pengertian lainnya tentang pajak dapat dirunut melalui teori Davey (1988: 39-40) yang mengatakan ada beberapa pengertian tentang pajak daerah antara lain :

1. Pajak yang dipungut oleh Pemerintah Daerah dengan pengaturan dari daerah sendiri;
2. Pajak yang dipungut berdasarkan peraturan nasional tetapi penetapan tarifnya dilakukan oleh Pemerintah Daerah;
3. Pajak yang ditetapkan dan dipungut oleh Pemerintah Daerah;
4. Pajak yang dipungut dan diadministrasikan oleh pemerintah pusat tetapi hasilnya diberikan kepada, dibagikan, atau dibebani pungutan tambahan (opsen) oleh Pemerintah Daerah.

Berdasarkan pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa pemungutan pajak daerah oleh pemerintah kota/kabupaten kepada masyarakat pada dasarnya bertujuan untuk membiayai penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan secara berdaya guna dan berhasil guna dalam upaya meningkatkan taraf hidup masyarakat. Dengan dilaksanakannya otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab maka jenis-jenis pajak Daerah disesuaikan dengan kewenangan yang diberikan kepada daerah.

Sedangkan yang dimaksud Retribusi daerah adalah (Munawir, 1990: 4) “iuran rakyat kepada pemerintah berdasarkan Undang-undang (yang dapat dipaksakan) dengan mendapat jasa balik atau kontra prestasi dari pemerintah secara langsung dan dapat ditunjuk”. Sedangkan menurut Undang-undang Nomor 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dijelaskan : “Retribusi Daerah, yang selanjutnya disebut Retribusi, 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.

Selanjutnya untuk menilai potensi pajak dan retribusi sebagai penerimaan daerah, menurut Davey (1988: 40) diperlukan beberapa kriteria yaitu antara lain :

1. Kecukupan dan Elastisitas

Persyaratan pertama dan yang paling jelas untuk suatu sumber pendapatan adalah sumber tersebut harus menghasilkan pendapatan yang besar dalam

kaitannya dengan seluruh atau sebagian biaya pelayanan yang akan dikeluarkan. Seringkali di dalam Undang-undang Pemerintah Daerah mempunyai banyak jenis pajak dan retribusi tetapi tidak ada yang menghasilkan lebih dari presentase yang kecil dari anggaran pengeluarannya.

2. Keadilan

Maksudnya adalah beban pengeluaran Pemerintah haruslah dipikul oleh semua golongan dalam masyarakat sesuai dengan kekayaan dan kesanggupan masing-masing golongan.

3. Kemampuan Administratif

Kriteria di atas ini dimaksudkan karena sumber pendapatan berbeda-beda dalam jumlah, integritas dan keputusan yang diperlukan dalam administratifnya.

4. Kesepakatan Politis

Kemauan politis diperlukan dalam mengenakan pajak dan retribusi, menetapkan struktur tarif, memutuskan siapa yang harus membayar dan bagaimana pajak dan retribusi tersebut ditetapkan, memungut pajak dan retribusi secara fisik, dan memaksakan sanksi terhadap para pelanggar.

Secara umum konsep peningkatan pajak dan retribusi daerah dapat digolongkan menjadi dua bagian, yaitu upaya ekstensifikasi dan intensifikasi.

1) Upaya Ekstensifikasi

Ekstensifikasi merupakan suatu kondisi yang menekankan pada upaya penjangkauan sesuatu secara lebih luas daripada yang telah ada. Sedangkan

ekstensifikasi pajak menurut Soemitro (1988: 384) adalah perluasan pemungutan pajak dalam arti :

- a. Penambahan pajak baru dengan menemukan wajib objek pajak baru.
- b. Menciptakan pajak-pajak baru, atau memperluas ruang lingkup pajak yang ada.

2) Upaya Intensifikasi

Intensifikasi memiliki makna penekanan dalam pencapaian tujuan dengan memanfaatkan sumber-sumber yang ada. Adapun langkah-langkah intensifikasi, berdasarkan Sari Kajian Fiskal dan Moneter (1996: 39) “dimaksudkan untuk mengefektifkan pemungutan pajak terhadap subjek dan objek pajak yang sudah dikenakan sebelumnya dengan memberikan kegiatan penerangan, penyuluhan dan sosialisasi pajak lainnya”. Selanjutnya menurut Soemitro (1988: 77), sistem intensifikasi pajak maksudnya untuk meningkatkan pajak dengan mengintensifkan segi-segi:

- a. Intensifikasi perundang-undangnya
- b. Meningkatkan kepastian hukum
- c. Mengintensifkan peraturan pelaksanaan
- d. Meningkatkan mutu aparat perpajakan
- e. Meningkatkan fungsi dan menyesuaikan organ/struktur perpajakan sehingga sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan teknologi
- f. Memberantas pemalsuan pajak
- g. Meningkatkan pengawasan terhadap pelaksanaan dan pematuhan peraturan perpajakan dan meningkatkan pengawasan melekat.

Dari kedua upaya peningkatan pajak dan retribusi daerah di atas, penggunaannya harus mempertimbangkan potensi-potensi yang dimiliki oleh daerah maupun situasi dan kondisi yang dihadapi oleh organisasi Dinas Pendapatan Daerah.

3. Manajemen Strategis

Olsen dan Eadie (1982: 4) mendefinisikan manajemen strategis sebagai “upaya yang didisiplinkan untuk membuat keputusan dan tindakan penting yang membentuk dan memandu bagaimana menjadi organisasi (atau entitas lainnya), apa yang dikerjakan organisasi (atau entitas lainnya), dan mengapa organisasi (atau entitas lainnya) mengerjakan hal seperti itu”. Sedangkan Bryson dan Einsweiler dalam Bryson (1995: 4) berpendapat bahwa “manajemen strategis adalah sekumpulan konsep, prosedur, dan alat, serta sebagian karena sifat khas praktik perencanaan sektor publik ditingkat lokal”.

Dengan melihat beberapa pendapat di atas dapat kita simpulkan bahwa manajemen strategi dapat didefinisikan sebagai suatu seni menggunakan kecakapan dan sumber daya suatu organisasi untuk mencapai suatu sasaran melalui hubungannya yang efektif dengan lingkungan dalam kondisi yang paling menguntungkan.

Pandangan akan pentingnya manajemen strategis, pada awal mulanya memang hanya berkembang di sektor privat. Hampir semua kegiatan manajemen strategis di abad ini difokuskan pada organisasi privat (Bryson, 1995: 5). Pemanfaatan manajemen strategis ke dalam organisasi sektor publik sendiri baru

dimulai pada awal tahun 1980-an (Quinn, 1980; Brucker, 1980 dalam Bryson, 1995: 7). Sementara itu, Keban (1995: 8) mengemukakan bahwa penerapan manajemen strategis sebagai *strategic planning* belum menjadi suatu tradisi bagi birokrasi. Sedangkan dalam rangka memberikan pelayanan kepada publik yang lebih baik dimasa mendatang, tradisi *strategic planning* bagi birokrasi akan sangat bermanfaat terutama dalam memacu pola berfikir strategis mengenai apa misi utama birokrasi yang hendak dicapai, tujuan jangka panjang dan pendeknya, rencana-rencana strategis, dan rencana-rencana operasional, khususnya program-program dan proyeknya. Relevansi manajemen strategis bagi birokrasi kiranya telah menemukan momentumnya saat ini mengingat sifat *interconnectedness* di lingkungan birokrasi juga semakin mengemuka dari waktu ke waktu.

Menurut Bryson (1995: 66-68) terdapat tiga pendekatan dasar untuk mengenali isu strategis, yaitu :

1. Pendekatan langsung (*direct approach*), meliputi jalan lurus dari ulasan terhadap mandat, misi dan SWOTs hingga identifikasi isu-isu strategis. Pendekatan langsung dapat bekerja di dunia yang pluralistik, partisan, terpolitisasi, dan relatif terfragmentasi di sebagian besar organisasi publik, sepanjang ada koalisi dominan yang cukup kuat dan cukup menarik untuk membuatnya bekerja.
2. Pendekatan tidak langsung (*indirect approach*), hampir sama dengan pendekatan langsung dan biasanya dilakukan bersama dengan pendekatan langsung, hanya tidak dibentuk tim khusus. Kedua pendekatan ini yang paling banyak digunakan untuk organisasi pemerintah dan organisasi nirlaba.

3. Pendekatan sasaran (*goals approach*), lebih sejalan dengan teori pendekatan konvensional, yang menetapkan bahwa organisasi harus menciptakan sasaran dan tujuan bagi dirinya sendiri dan kemudian mengembangkan strategi untuk mencapainya. Pendekatan ini dapat bekerja jika ada kesepakatan yang agak luas dan mendalam tentang sasaran dan tujuan organisasi, serta jika sasaran dan tujuan itu cukup terperinci dan spesifik untuk memandu pengembangan strategi.
4. Pendekatan visi keberhasilan (*vision of success*), di mana organisasi mengembangkan suatu gambar yang terbaik atau ideal mengenai dirinya sendiri di masa depan sebagai organisasi yang sangat berhasil memenuhi misinya. Pendekatan ini lebih mungkin bekerja dalam organisasi nirlaba ketimbang organisasi sektor publik.

Berdasarkan uraian di atas pendekatan yang paling tepat digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan langsung. Namun yang perlu diingat bahwa proses manajemen strategis apapun akan bermanfaat hanya jika proses manajemen strategis membantu berpikir dan bertindak secara strategis kepada orang-orang penting pembuat keputusan.

Proses manajemen strategis menurut Bryson and Roring (1987: 10) meliputi delapan langkah, yaitu :

1. Memprakarsai dan menyepakati suatu proses perencanaan strategis.

Tujuan langkah pertama adalah menegosiasikan kesepakatan dengan orang-orang penting pembuat keputusan (*decision makers*) atau pembentuk opini

(*opinion leaders*) internal (dan mungkin eksternal) tentang seluruh upaya perencanaan strategis dan langkah perencanaan yang terpenting.

2. Mengidentifikasi mandat organisasi.

Mandat formal dan informal yang ditempatkan pada organisasi adalah “keharusan” yang dihadapi organisasi.

3. Memperjelas misi dan nilai-nilai organisasi .

Misi organisasi yang berkaitan erat dengan mandatnya, menyediakan pembenaran sosial bagi keberadaannya.

4. Menilai lingkungan eksternal : peluang dan ancaman.

Mengeksplorasi lingkungan di luar organisasi untuk mengidentifikasi peluang dan ancaman yang dihadapi oleh organisasi.

5. Menilai lingkungan internal : Kekuatan dan kelemahan.

Untuk mengenali kekuasaan dan kelemahan internal, organisasi dapat memantau sumber daya (*inputs*), strategi sekarang (*process*), dan kinerja (*outputs*).

6. Mengidentifikasi isu strategis yang dihadapi organisasi.

Isu strategis, meliputi konflik satu jenis atau lainnya. Konflik dapat menyangkut tujuan (apa); cara (bagaimana); filsafat (mengapa); tempat (dimana); waktu (kapan); dan kelompok yang mungkin diuntungkan atau tidak diuntungkan oleh cara-cara yang berbeda dalam pemecahan isu (siapa).

7. Merumuskan strategi untuk mengelola isu-isu.

Strategi didefinisikan sebagai pola tujuan, kebijakan, program, tindakan, keputusan, atau alokasi sumber daya yang menegaskan bagaimana

organisasi, apa yang dikerjakan organisasi, mengapa organisasi harus melakukan hal tersebut.

8. Menciptakan visi organisasi yang efektif bagi masa depan

Langkah terakhir dari proses manajemen strategis adalah mengembangkan deskripsi mengenai bagaimana seharusnya organisasi itu sehingga berhasil mengimplementasikan strateginya dan mencapai seluruh potensinya.

4. Kinerja Organisasi

Terdapat banyak pengertian tentang organisasi oleh berbagai ahli, diantaranya :

- a. Menurut Weber organisasi didefinisikan sebagai “suatu tata hubungan sosial yang dihubungkan dan dibatasi oleh aturan-aturan” (1947: 145-146).
- b. Bernard memberikan arti kepada organisasi sebagai “suatu kegiatan-kegiatan yang terkoordinir secara sadar, atau suatu kekuatan dari dua manusia atau lebih” (1938: 73).
- c. Sedangkan Dimock berpendapat “organisasi adalah perpaduan secara sistematis dari bagian-bagian yang saling bergantung/berkaitan untuk membentuk suatu kesatuan yang bulat melalui kewenangan, koordinasi dan pengawasan dalam usaha mencapai tujuan yang telah ditentukan” (1960: 129).
- d. Schein berpendapat bahwa “organisasi adalah koordinasi yang rasional dari aktivitas-aktivitas sejumlah orang untuk mencapai beberapa tujuan yang

jelas, melalui pembagian kerja dan fungsi, dan melalui jenjang wewenang dan tanggung jawab” (1973: 9).

Sehingga dapat kita simpulkan bahwa organisasi adalah sistem saling pengaruh antar orang dalam kelompok yang bekerjasama untuk mencapai tujuan tertentu.

Gie (1970: 95-103) membedakan bentuk organisasi sebagai : 1) Ditinjau dari pola hubungan kerja serta lalu lintas wewenang dan tanggung jawab, dibedakan menjadi tiga yakni organisasi lini/garis, organisasi fungsi, dan organisasi lini/garis dan staf (gabungan); 2) Ditinjau dari jumlah orang yang memegang pimpinan, dibagi menjadi dua yaitu pimpinan tunggal, dan pimpinan dewan.

Salah satu sarana agar organisasi dapat berjalan dengan baik dan struktur organisasi yang bersangkutan sehat dan efisien haruslah melaksanakan asas-asas organisasi. Berdasarkan pendapat dari berbagai ahli, Sutarto (1995: 61-196) menyimpulkan bahwa asas organisasi meliputi :

- a. perumusan tujuan yang jelas.
- b. departemenisasi, aktivitas untuk menyusun satuan-satuan organisasi yang akan disertai bidang kerja tertentu atau fungsi tertentu.
- c. pembagian kerja, rincian serta pengelompokan aktivitas-aktivitas yang semacam atau erat hubungannya satu sama lain untuk dilakukan oleh satuan organisasi/pejabat tertentu.
- d. koordinasi, keselarasan aktivitas antar satuan organisasi atau keselarasan tugas antar pejabat.

- e. pelimpahan wewenang, hak seorang pejabat untuk mengambil tindakan yang diperlukan agar tugas dan tanggung jawabnya dapat dilaksanakan dengan baik.
- f. rentangan control, jumlah terbanyak bawahan langsung yang dapat dipimpin dengan baik oleh seorang atasan tertentu.
- g. jenjang organisasi, tingkat-tingkat satuan organisasi yang di dalamnya terdapat pejabat, tugas serta wewenang tertentu menurut kedudukannya dari atas ke bawah dalam fungsi tertentu.
- h. kesatuan perintah, tiap-tiap pejabat dalam organisasi hendaknya hanya dapat diperintah dan bertanggung jawab kepada seorang pejabat atasan tertentu.
- i. fleksibilitas, dapat diubah untuk disesuaikan dengan perubahan yang terjadi tanpa mengurangi kelancaran aktivitas yang sedang berjalan.
- j. berkelangsungan, organisasi dapat menyediakan berbagai sarana agar dapat melaksanakan aktivitas operasinya secara terus-menerus.
- k. keseimbangan, satuan-satuan organisasi hendaknya ditempatkan pada struktur organisasi sesuai dengan peranannya.

Selanjutnya Wylie (1958: 220) menjelaskan bahwa dalam melaksanakan kegiatannya organisasi seringkali mempunyai kelemahan-kelemahan, sebagai berikut :

- a. Jenjang organisasi yang terlalu panjang.
- b. Kemungkinan kekembaran fungsi.

- c. Satuan-satuan organisasi yang berbeda tujuan ditempatkan dalam satu kelompok.
- d. Adanya pejabat yang melapor kepada lebih dari satu orang atasan.
- e. Pengangkatan atau pemakaian pegawai yang salah.
- f. Terlalu banyak pejabat yang melapor kepada seorang pimpinan.
- g. Sebutan jabatan yang tidak jelas fungsinya.
- h. Satu organisasi hanya membawahi satu satuan organisasi.
- i. Satuan organisasi yang tidak seimbang fungsinya ditempatkan pada jenjang yang sama.
- j. Satuan organisasi dengan fungsi menyeluruh hanya ditempatkan di bawah satuan lain secara sah.
- k. Penamaan suatu fungsi yang tidak jelas.
- l. Ketidak tepatan dalam menempatkan fungsi yang penting.

Dalam proses perjalanannya, setelah organisasi itu berjalan perlu diadakannya suatu evaluasi dan penilaian apakah organisasi tersebut telah berhasil mewujudkan alasan mengapa organisasi itu dibentuk, dan tindakan apa yang perlu diambil selanjutnya diperlukan suatu konsep yang lazim dinamakan kinerja.

Bagi setiap organisasi, penilaian terhadap kinerja merupakan suatu hal yang sangat penting karena penilaian tersebut dapat digunakan sebagai ukuran keberhasilan suatu organisasi dalam kurun waktu tertentu. Penilaian tersebut dapat dijadikan input bagi perbaikan atau peningkatan kinerja organisasi yang bersangkutan. Menurut Setiawan (1988: 9) “Kinerja berhubungan dengan penilaian atas kualitas pengelolaan dan kualitas pelaksanaan tugas atau operasi

perusahaan. Aspek lain adalah hubungan organisasi dengan lingkungan sosial dan lingkungan politiknya”.

Setiap konsep di atas memiliki potensi yang sama untuk muncul sebagai faktor dominan yang mempengaruhi kinerja organisasi. Selanjutnya untuk mendapatkan peningkatan kinerja organisasi dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya berdasarkan mandat dan misi organisasi serta untuk mengetahui faktor-faktor internal dan faktor-faktor eksternal yang dihadapi oleh organisasi, kita memerlukan suatu strategi kebijakan dalam pelaksanaan tugas tersebut.

5. Strategi Kebijakan Pengelolaan Keuangan Daerah

Logika dasar dari manajemen strategis adalah bahwa dalam lingkungan dunia yang berubah secara pesat dan tak menentu, suatu organisasi memerlukan kemampuan untuk mengadakan perubahan pada perencanaan maupun manajemen secara tepat. Maka kemampuan untuk senantiasa melakukan penelaahan kemampuan dan kelemahan internal menjadi prasarat bagi organisasi untuk tetap strategis. (Bryson, 1995: 3). Sedangkan Blakely (1989: 44) berpendapat bahwa “kebijakan perpajakan selalu menjadi komponen utama dari kebijakan pembangunan ekonomi”. Dalam prakteknya di Indonesia, sektor utama yang memberikan kontribusi paling besar terhadap kemampuan keuangan daerah secara umum adalah sektor pajak daerah dan retribusi daerah.

Dengan berdasarkan pada pendapat di atas, Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda) sebagai suatu organisasi yang merupakan koordinator pengelolaan pendapatan daerah secara umum dan pajak dan retribusi daerah khususnya juga

perlu menetapkan suatu manajemen strategis untuk dapat meningkatkan realisasi pendapatan asli daerah serta sebagai kesiapan untuk menghadapi perubahan yang terjadi secara terus-menerus. Dengan manajemen strategis dapat diidentifikasi faktor-faktor internal maupun eksternal yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan organisasi Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda) dalam mengelola serta meningkatkan realisasi pendapatan asli daerah. Menurut Kaho (2001), efektivitas pengelolaan PAD dipengaruhi oleh beberapa faktor, antara lain yaitu: a) kemampuan kinerja aparatur; b) pengawasan; c) disiplin kerja yang tinggi; serta d) fasilitas penyelenggaraan.

Selanjutnya, dalam implementasi kebijakan peningkatan pendapatan asli daerah, tidak semua program dan kegiatan dapat dilaksanakan dengan baik. Biasanya ada kendala yang membuat penerapannya tak dapat berjalan lancar. Menurut Edward (1980), implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat faktor: komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Jika terpenuhi dengan baik, empat faktor tersebut bersifat mendukung, dan jika sebaliknya, sifatnya akan menghambat implementasi kebijakan, sehingga dapat ditegaskan bahwa secara teoritik implementasi kebijakan peningkatan pendapatan asli daerah dinilai efektif apabila keempat faktor yakni komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi dapat terpenuhi dengan baik dan bersifat mendukung.

1. Komunikasi

Dalam konteks implementasi kebijakan, secara umum Edward membahas adanya tiga hal penting dalam proses komunikasi kebijakan, antara lain: transmisi, konsistensi, dan kejelasan. *Pertama*, transmisi. Menurut

Edward, persyaratan pertama implementasi kebijakan yang efektif adalah bahwa mereka yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan. Keputusan-keputusan kebijakan dan perintah-perintah harus diteruskan kepada personil yang tepat sebelum keputusan-keputusan dan perintah-perintah itu dapat diikuti. Komunikasi yang disampaikan harus akurat dan harus dimengerti secara cermat oleh para pelaksana.

Dalam konteks pemerintahan, sebelum para pejabat atau pelaksana dapat melaksanakan keputusan, mereka harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan perintah pelaksanaannya telah dikeluarkan. Namun, banyak hambatan yang menghadang transmisi komunikasi dalam pelaksanaan dan semua hambatan ini dapat menghalangi pelaksanaan kebijakan. Terdapat beberapa hambatan yang timbul dalam memtransmisi perintah implementasi, antara lain: (1) pertentangan pendapat antara para pelaksana dengan perintah yang dikeluarkan oleh pengambil kebijakan. Pertentangan terhadap kebijakan itu dapat menimbulkan hambatan atau distorsi terhadap komunikasi kebijakan; (2) informasi yang disampaikan itu harus melewati berlapis-lapis hirarki birokrasi, yang pada dasarnya mempunyai struktur yang amat ketat. Kondisi ini tentu sangat mempengaruhi kelancaran penyampaian informasi, dan dikhawatirkan akan mendistorsi perintah-perintah pelaksana. Dan (3) penangkapan komunikasi mungkin dihambat oleh persepsi yang selektif dan keengganan pelaksana untuk mengetahui persyaratan dalam implementasi atas suatu kebijakan.

Kedua, konsistensi. Jika suatu kebijakan ingin dilaksanakan secara efektif sebagaimana mestinya, maka petunjuk-petunjuk pelaksanaannya harus konsisten dan jelas. Walaupun perintah-perintah yang disampaikan kepada para pelaksana memiliki unsur kejelasan, tetapi kalau perintah itu bertentangan, perintah tersebut tidak akan memudahkan pelaksana kebijakan menjalankan tugasnya dengan baik. Intinya, keputusan yang bertentangan dapat membuat perkembangan kemampuan pegawai dalam melaksanakan kebijakan secara efektif menjadi terhambat.

Akhirnya, *ketiga*, kejelasan. Keputusan dan petunjuk pelaksanaannya tidak hanya harus konsisten dan mudah dipahami, tetapi juga harus jelas. Jika petunjuk tersebut tidak jelas, pelaksana mengalami kebingungan tentang hal-hal yang harus dilakukan, sehingga mereka akan memiliki keleluasaan memaksakan pandangan mereka sendiri pada implementasi kebijakan—pandangan yang boleh jadi berbeda dengan pandangan atasan yang mestinya dijadikan sebagai acuan. Pada intinya, ketidakjelasan pesan komunikasi yang disampaikan akan mendorong terjadinya kesalahan interpretasi dan bisa bertentangan dengan pesan awal. Menurut Edward (dalam Winarno, 2008), ada enam faktor yang mendorong terjadi ketidakjelasan komunikasi kebijakan yaitu: kompleksitas kebijakan publik, keinginan untuk tidak mengganggu kelompok masyarakat, kurangnya konsensus mengenai tujuan-tujuan kebijakan, masalah-masalah dalam memulai suatu kebijakan baru, menghindari pertanggungjawaban kebijakan, dan sifat pembentukan kebijakan pengadilan.

Di sinilah letak pentingnya kejelasan dalam setiap proses implementasi kebijakan.

2. Sumber Daya

Dalam praktek, meskipun isi kebijakan telah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, kalau pelaksana kekurangan sumber daya untuk melaksanakannya, implementasi tersebut tidak akan efektif. Sumber daya ini dapat berwujud SDM, yakni kompetensi pelaksana, dan sumber daya keuangan. Sumber daya merupakan faktor penting agar pelaksanaan suatu kebijakan bias efektif. Tanpa sumber daya yang memadai, kebijakan hanya tinggal di atas kertas dan menjadi dokumen saja. Sumber daya yang penting antara lain staf yang memadai dengan keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, informasi, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan untuk melaksanakan pelayanan publik.

Pertama, staf. Sumber daya yang paling penting dalam mengimplementasi kebijakan adalah staf dalam jumlah dan dengan kualitas yang memadai. Jumlah yang terbatas dapat menunda pelaksanaan banyak tugas pemerintahan, sementara kurangnya kecakapan atau keterampilan yang dimiliki pegawai pemerintah dapat masalah yang pelik menyangkut implementasi kebijakan yang efektif. Rendahnya jumlah dan kualitas ini biasanya diakibatkan sumber daya keuangan yang dapat digunakan untuk latihan profesional, selain adanya kesulitan dalam merekrut dan mempertahankan aparatur yang kompeten karena pada umumnya gaji, prestise dan jaminan kerja mereka rendah. Dalam banyak kasus, rendahnya jaminan

kerja telah mendorong banyak orang untuk menghindari pekerjaan birokrasi pemerintah dan mereka lebih memilih pekerjaan swasta.

Kedua, informasi. Sumber daya ini penting dalam implementasi kebijakan karena pelaksana kebijakan perlu mengetahui bagaimana melaksanakan kebijakan sesuai dengan petunjuk dari para pejabat atasan. Kalau kebijakan bersifat inovatif dan sangat teknis, maka kesulitan yang dihadapi adalah mendapatkan seorang staf yang mengetahui bagaimana melaksanakan kebijakan-kebijakan tersebut dengan baik. Kurangnya informasi menjadi sebab tidak pernah dilaksanakannya beberapa kebijakan publik dengan baik.

Ketiga, wewenang. Dalam banyak kasus, wewenang menjadi sumber daya lain yang sangat penting dalam implementasi kebijakan. Wewenang dapat terwujud dalam banyak bentuk, dari memberikan bantuan sampai memaksakan perilaku. Ada beberapa faktor yang membatasi penggunaan wewenang, misalnya, tindakan yang memalukan karena harus menyandarkan pada tindakan yang bersifat koersif, campur tangan anggota legislatif atau pejabat daerah yang kuat, kritik dari pers, dan penyelamatan diri dengan tindakan seperti memberikan bantuan uang.

Keempat, fasilitas. Penyediaan fasilitas yang layak dalam rangka mendukung implementasi yang efektif tidak selalu mudah. Masyarakat seringkali menentang, bahkan mengkonsolidasikan diri untuk menentang pembangunan fasilitas-fasilitas. Masyarakat seringkali mengeluhkan kenaikan pajak untuk membangun fasilitas-fasilitas baru, dan ketika pemerintah ingin

membebaskan tanah untuk membangun fasilitas baru tersebut, aparat keamanan sering harus “berperang” dengan mereka. Hal ini seringkali menjadi faktor yang menyulitkan para perumus kebijakan untuk menyediakan fasilitas memadai demi implementasi kebijakan yang efektif.

3. Disposisi

Disposisi atau kecenderungan para pelaksana kebijakan merupakan faktor ketiga yang mempunyai konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika mereka bersikap baik terhadap kebijakan tertentu, dan hal ini berarti adanya dukungan, maka kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan itu sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal. Demikian pula sebaliknya, bila tingkah laku atau perspektif para pelaksana berbeda dengan para pembuat keputusan, maka proses pelaksanaan kebijakan akan sulit terlaksana.

Menurut Edward, banyak kebijakan masuk ke dalam zona ketidakacuhan. Ada kebijakan yang dilaksanakan secara efektif karena mendapat dukungan dari para pelaksana kebijakan, namun kebijakan yang lain mungkin akan bertentangan langsung dengan pandangan-pandangan pelaksana kebijakan atau kepentingan pribadi atau organisasi dari para pelaksana. Jika seseorang diminta melaksanakan perintah yang tidak disetujui, tidak bisa dielakkan akan terjadi banyak kesalahan, yakni antara keputusan dan pencapaian kebijakan. Dalam kasus seperti ini, para pelaksana kebijakan akan menggunakan keleluasaan dan kadang dengan cara yang halus untuk menghambat implementasi.

Dalam konteks pemerintahan, birokrasi pemerintah sebagai penyelenggara kebijakan memiliki karakteristik, baik menghambat maupun mendukung, yang bisa mempengaruhi implementasi kebijakan.

Pertama, badan-badan birokrasi pemerintah lebih bersifat homogen. Badan pemerintah ini lebih suka mempekerjakan orang-orang yang memiliki pikiran yang sama, sehingga mendorong timbulnya suatu lingkungan yang secara relatif seragam dalam pelaksanaan.

Kedua, berkembangnya pandangan parokial Pandangan parokialisme ini mempunyai pengaruh yang cukup kuat bagi implementasi kebijakan yang efektif. Beberapa pejabat diangkat dengan alasan-alasan politik dan dalam waktu yang singkat. Akibatnya, mereka cenderung menggunakan pandangan unit organisasi yang sempit dan timbul ketergantungan pejabat kepada pejabat bawahan karena ingin mendapat informasi dan nasehat, kebutuhan untuk mempertahankan moral organisasi dengan mendukung pandangan yang ada, yang akhirnya mendorong pejabat tinggi tidak mempertahankan kepentingan publik. Selain itu, pelaksana kebijakan akan cenderung melihat kepentingan organisasi sebagai prioritas yang tinggi. Hal ini pada akhirnya menjadi penyebab munculnya perbedaan antara para pembuat keputusan puncak, yang pada gilirannya mendorong ketidakefektifan implementasi kebijakan.

Dalam praktek, mengubah personil dalam birokrasi pemerintah merupakan pekerjaan yang sulit dan tidak menjamin implementasi otomatis dapat berjalan lancar. Menurut Edward (1980), salah satu teknik mengatasi masalah disposisi pelaksana adalah dengan memanipulasi insentif. Karena

orang pada umumnya bertindak menuruti kepentingan sendiri, memanipulasi insentif oleh pembentuk kebijakan tingkat tinggi sangat mungkin dapat mempengaruhi tindakan-tindakan pelaksana kebijakan. Insentif ini dapat diberikan dengan menambah keuntungan yang diprediksi dapat menjadi pendorong pelaksanaan kebijakan yang efektif.

4. Struktur Birokrasi

Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering dianggap sebagai pelaksana kebijakan. Secara sadar atau tidak, birokrasi memilih bentuk organisasi untuk mencapai kesepakatan kolektif dalam memecahkan masalah-masalah sosial dalam kehidupan. Birokrasi tidak hanya berada dalam struktur pemerintah, tetapi juga dalam organisasi-organisasi swasta yang lain. Kadang sistem birokrasi sengaja diciptakan untuk menjalankan suatu kebijakan. Ripley dan Franklin (1982) telah mengidentifikasi enam karakteristik birokrasi, yaitu: (1) birokrasi dipilih sebagai instrumen sosial yang ditujukan untuk menangani masalah publik; (2) birokrasi merupakan institusi yang dominan dalam pelaksanaan program kebijakan dengan tingkat kepentingan yang berbeda-beda; (3) birokrasi mempunyai sejumlah tujuan yang berbeda; (4) fungsi birokrasi berada di lingkungan yang luas dan kompleks; (5) birokrasi jarang mati karena adanya naluri untuk terus mempertahankan hidup; dan (6) birokrasi tidak netral dalam pilihan kebijakannya, dan tidak pula dikontrol sepenuhnya oleh kekuatan-kekuatan di luar dirinya. Otonomi yang birokrasi miliki membuatnya memiliki kesempatan untuk melakukan tawar-menawar

guna meraih pembagian yang dapat diukur dari pilihan-pilihan strategis yang diambil.

Edward III (1980) mengidentifikasi ada dua karakteristik birokrasi, yaitu: prosedur-prosedur kerja sebagai ukuran pelaksanaan dasar (*Standard Operating Procedure—SOP*) dan fragmentasi. Prosedur kerja berkembang sebagai respon internal terhadap waktu dan sumber daya yang terbatas dari para pelaksana, serta keinginan untuk mencapai kondisi keseragaman dalam pekerjaan organisasi yang kompleks dan tersebar luas. Sementara itu, fragmentasi berkembang terutama dari tekanan-tekanan di luar unit birokrasi, seperti komite, komite legislatif, kelompok kepentingan, pejabat-pejabat eksekutif, konstitusi negara, dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi pemerintah.

Dalam banyak kasus, tanpa adanya prosedur kerja, implementasi kebijakan berkembang tanpa arah yang jelas, dan semua perbedaan yang muncul itu acapkali menghalangi perubahan-perubahan dalam kebijakan, memboroskan sumber daya, menimbulkan tindakan yang tidak diinginkan, menghalangi terbentuknya kondisi yang sesuai, membingungkan pejabat dalam yurisdiksi tingkat yang lebih rendah, dan mendorong kebijakan-kebijakan berjalan dengan tujuan berlawanan. Prosedur kerja sangat mungkin menghambat implementasi kebijakan-kebijakan baru yang membutuhkan cara-cara kerja baru atau tipe personil baru untuk melaksanakan kebijakan. Selain itu, makin besar kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara-cara yang lazim dari suatu organisasi, semakin besar pula probabilitas prosedur kerja

akan menghambat implementasi. Dalam hubungannya dengan fragmentasi, tanggung jawab atas suatu bidang kebijakan seringkali tersebar di antara beberapa organisasi yang mendorong terjadi desentralisasi kekuasaan secara radikal untuk mencapai tujuan kebijakan. Konsekuensi paling buruk fragmentasi birokrasi adalah berkembangnya usaha untuk menghambat koordinasi. Karena alasan prioritas dari badan-badan yang berbeda, para birokrat sering terdorong menghindari koordinasi dengan badan-badan lain. Padahal, penyebaran wewenang dan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan yang kompleks pasti membutuhkan koordinasi di antara bagian-bagian yang berbeda dari birokrasi.

Setelah faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan peningkatan pendapatan asli daerah diketahui kemudian dikaitkan dengan misi dan mandat Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda) maka akan diperoleh isu-isu strategis. Bila isu strategis telah diidentifikasi, isu tersebut harus diurutkan berdasarkan urutan prioritas, logis, atau urutan temporal sebagai pendahuluan bagi pengembangan strategi dalam langkah berikutnya. Seperti telah dijelaskan sebelumnya, secara umum peningkatan pendapatan asli daerah melalui penarikan pajak dan retribusi daerah dapat ditempuh melalui dua cara, yaitu intensifikasi dan ekstensifikasi. Dengan mengetahui isu-isu strategis yang dihadapi oleh Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda), organisasi tersebut diharapkan dapat mencari strategi yang paling tepat dan paling sesuai dengan situasi dan kondisi yang dimiliki oleh organisasi untuk mengelola isu-isu tersebut, sehingga peningkatan pendapatan asli daerah dapat terwujud. Dan yang perlu diingat bahwa setiap

strategi yang efektif akan membangun kekuatan dan mengambil keuntungan dari peluang seraya meminimalkan atau mengatasi kelemahan dan ancaman.

F. Definisi Konseptual

Keban (1998) menjelaskan bahwa cara pengukuran variabel penelitian biasanya dirumuskan dalam apa yang disebut sebagai definisi konseptual dan definisi operasional. Definisi konseptual adalah istilah dan definisi yang digunakan untuk menggambarkan secara abstrak tentang kejadian, keadaan, kelompok atau individu yang menjadi pusat perhatian ilmu sosial. Konsep merupakan suatu kesatuan pengertian tentang sesuatu hal atau persoalan yang perlu dirumuskan. Kehadiran konsep dalam suatu penelitian sangat penting untuk mendeteksi variabel penelitian.

Dalam definisi konseptual, peneliti berusaha menggambarkan batasan dari variabel yang hendak diteliti agar dalam definisi operasional ditonjolkan bagaimana sifat atau karakteristik suatu variabel, dan bagaimana cara pengukurannya (indikatornya) sehingga dapat diproses dalam bentuk analisis baik kualitatif maupun kuantitatif. Agar tidak terjadi kekaburan dalam memahami penelitian ini, maka akan di kemukakan definisi konseptual masing-masing variabel dari penelitian ini. Pada penelitian ini, konsep dasar yang digunakan terbagi dua yakni variabel implementasi kebijakan publik dan variabel faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Kedua variabel tersebut dipilih karena disesuaikan untuk menjawab kedua rumusan masalah. Definisi konseptual dari kedua variabel tersebut dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Implementasi kebijakan publik, yaitu pelaksanaan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah berdasarkan otoritas formal dalam mengambil pilihan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu dalam mengatur kehidupan bermasyarakat guna menciptakan ketertiban politik di ruang publik.
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan, yaitu faktor-faktor yang jika ditangani dengan baik, maka sifatnya ‘mendukung’, sementara jika sebaliknya, maka sifatnya ‘menghambat’ implementasi kebijakan peningkatan pendapatan asli daerah Kabupaten Kolaka.

G. Definisi Operasional

Definisi operasional merupakan operasionalisasi dari variabel-variabel penelitian yang dipergunakan untuk mencari data dan pengumpulan data, untuk menganalisa data dan untuk melakukan interpretasi hasil analisisnya. Agar kedua variabel ini bisa diukur dengan mudah, semua variabel yang diteliti perlu didefinisikan. Definisi variabel ini memakai dua konsep. Variabel Implementasi kebijakan peningkatan pendapatan asli daerah menggunakan definisi konseptual Supriyono, sedangkan Variabel faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan peningkatan pendapatan asli daerah menggunakan definisi konseptual Edward. Karena kedua variabel tersebut menggunakan definisi konseptual dari kedua ilmuwan tersebut, maka definisi operasionalnya juga memakai indikator-indikator dari keduanya agar pengukuran variabelnya bisa runtut dan koheren serta menghasilkan analisis yang valid sesuai yang diinginkan. Adapun definisi operasional dari masing-masing variabel dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Variabel Implementasi kebijakan peningkatan pendapatan asli daerah. Hal ini dapat diukur dari beberapa indikator antara lain:
 - a. Intensifikasi dan ekstensifikasi sumber-sumber pendapatan daerah;
 - b. Melaksanakan peremajaan basis data dan potensi pajak serta penyusunan sistem informasi pajak;
 - c. Meningkatkan kesadaran hukum para wajib pajak dan wajib retribusi;
 - d. Meningkatkan koordinasi dengan instansi terkait di bidang pendapatan.
2. Variabel Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan peningkatan pendapatan asli daerah hanya di amati dari dua indikator yakni :
 - a. Sumber daya.
 - b. Struktur birokrasi.

Pembatasan indikator dari variabel di atas disebabkan dari hasil elaborasi beberapa kajian teoritis mengenai indikator-indikator tersebut serta atas dasar saran dari tim pembimbing skripsi.

H. Metode Penelitian

1. Desain Penelitian

Dalam penelitian ini, desain penelitian yang digunakan penulis bersifat deskriptif. Dipilihnya desain penelitian ini karena metode deskriptif adalah suatu metode yang meneliti status sekelompok manusia, suatu obyek, suatu set kondisi, suatu sistem pemikiran ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang. Tujuan

penelitian deskriptif ini adalah untuk membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki (Nazir, 1988: 63). Selain itu pertimbangan lainnya adalah dengan mengingat luasnya cakupan penelitian yang dilakukan, sehingga diharapkan mampu menggiring peneliti dekat dengan subjek-subjeknya dan sensitif terhadap konteks. Selain itu desain penelitian ini diharapkan memberikan kemungkinan informasi yang lebih luas untuk mendeskripsikan realitas yang ada (Brannen, 2002: 90).

Merujuk pada desain penelitian deskriptif tersebut, maka pendekatan yang digunakan adalah pendekatan kualitatif. Menurut Nasution (1988: 5), “Penelitian kualitatif pada hakikatnya adalah mengamati orang dalam lingkungan hidupnya, berinteraksi dengan mereka serta berusaha memahami bahasa dan tafsiran mereka tentang dunia sekitarnya”. Pendapat lain yang dikemukakan oleh Sugiyono(1994: 4), “Metode kualitatif adalah metode penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi objek yang dialami dimana peneliti adalah sebagai instrumen kunci”.

Dari pendapat di atas maka penulis akan melakukan upaya penelitian terhadap objek yang akan diteliti yaitu implementasi kebijakan Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda) Kabupaten Kolaka dalam meningkatkan pendapatan asli daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah. Karena metode penelitian yang digunakan adalah metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif maka penulis sebagai instrumen kunci harus terjun secara langsung ke lapangan dimana objek penelitian tersebut berada.

2. Lokasi dan Objek Penelitian

Lokasi penelitian ditentukan dengan metode purposive, yaitu ditentukan dengan sengaja bahwa penelitian ini dilakukan di Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Kolaka Propinsi Sulawesi Tenggara. Adapun Obyek penelitian adalah implementasi kebijakan Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda) Kabupaten Kolaka dalam meningkatkan pendapatan asli daerah.

Sebagai sumber data serta untuk penggalian data, maka unit analisis penelitian berada pada tingkat organisasi dan individu, yaitu para *stake holders* yang biasa terlibat dalam proses kebijakan dan terkait dengan proses pengelolaan pendapatan asli daerah. Secara konkret responden yang akan dipakai dalam meneliti implementasi kebijakan Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda) dalam meningkatkan pendapatan asli daerah sebanyak 24 orang dengan perincian sebagai berikut :

- a. Internal Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda) Kabupaten Kolaka (9 orang),
yang terdiri dari :
 - 1) 1 orang Kepala Dispenda
 - 2) 1 orang Sekretaris Dispenda
 - 3) 3 orang Kepala Bidang di lingkup Dispenda
 - 4) 4 orang Kepala Sub Bidang di lingkup Dispenda
- b. Dinas/Instansi yang terkait (9 orang)
 - 1) 1 orang Kepala Bagian Administrasi Pembangunan
 - 2) 1 orang Kepala Bagian Perekonomian
 - 3) 1 Orang Kepala Dinas Kesehatan

- 4) 1 orang Kepala Dinas Pekerjaan Umum
 - 5) 1 orang Kepala Dinas Peternakan
 - 6) 1 orang Kepala UPTD Pasar
 - 7) 1 orang Kepala Dinas Perhubungan
 - 8) 1 orang Kepala Dinas Kependudukan & Catatan Sipil
 - 9) 1 orang Kepala Kantor Pelayanan Satu Atap
- c. Pejabat pemerintahan yang terkait (2 orang)
- 1) Bupati Kolaka
 - 2) Ketua DPRD Kabupaten Kolaka
- d. Wajib pajak dan retribusi daerah (4 orang) yang diambil dari Ikatan Pengusaha Kolaka (IPK)

3. Sumber Data

Sumber data merupakan subyek dan obyek yang dijadikan sebagai sumber informasi dalam penelitian. Menurut Lonfland dan Lonfland (dalam Moleong, 2007), sumber data utama pada penelitian kualitatif adalah kata-kata dan tindakan, selebihnya adalah data-data tambahan seperti dokumen dan lain-lain. Sementara itu, Amirin (2000) berpendapat bahwa data terdiri dari data primer dan sekunder. Data ini dikumpulkan dengan teknik dan prosedur yang sistematis dan standar.

➤ Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh dari sumber-sumber primer, yakni sumber asli yang memberikan informasi atas data tersebut (Amirin, 2000). Dalam penelitian ini, data primer adalah data yang diperoleh langsung dari

sumbernya melalui wawancara yang dilakukan peneliti terhadap informan. Informan adalah orang yang mampu memberikan data/informasi yang sebenarnya mengenai diri orang lain atau lingkungannya (Rusidi, 2006:28). Informan ini dipilih dengan teknik purposive (*purposive sampling technique*), sebanyak 24 orang dengan perincian informan sebagaimana telah disebutkan di atas.

➤ **Data Sekunder**

Menurut Amirin (2000), data sekunder adalah data yang diperoleh dari sumber yang bukan asli memuat informasi atau data tersebut. Data sekunder ini dikumpulkan untuk melengkapi data primer, yaitu seluruh data yang berhubungan dengan tema penelitian, yaitu implementasi kebijakan peningkatan pendapatan asli daerah oleh Dinas Pendapatan Daerah di Kabupaten Kolaka, Provinsi Sulawesi Tenggara. Data ini juga diperoleh dari penelitian terhadap dokumen, laporan, dan berkas yang berkaitan dengan penelitian. Dalam penelitian ini, data sekunder diperoleh dari : (1) Dokumen, laporan atau arsip menyangkut implementasi kebijakan peningkatan pendapatan asli daerah oleh Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Kolaka; (2) Data tentang pengelolaan pendapatan asli daerah yang dilaksanakan; (3) Data tentang kinerja pegawai negeri sipil Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Kolaka.

4. Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data, digunakan teknik Penelitian Lapangan sebagai berikut :

- Teknik Dokumenter : yaitu mengumpulkan data dengan cara meneliti dokumen-dokumen tentang gejala-gejala atau fenomena yang akan diteliti di lapangan, dalam hal ini peneliti mengumpulkan data dengan cara meneliti dokumen-dokumen yang ada kaitannya dengan objek yang diteliti, baik di kantor Pemerintah Daerah maupun pustaka.
- Teknik Wawancara : Untuk lebih melengkapi data yang diperoleh maka penulis juga menggunakan teknik wawancara. Menurut Kartini (1991: 39), “Wawancara adalah suatu percakapan, tanya jawab lisan antara dua orang atau lebih secara fisik dan diarahkan pada suatu masalah tertentu”. Tujuan wawancara ini adalah untuk mengetahui apa yang terkandung dalam hati orang lain dan bagaimana pandangannya tentang sesuatu, yaitu hal-hal yang tidak dapat kita ketahui melalui sekedar observasi.

5. Teknik Analisis Data

Menurut Nazir (1988: 405), “Analisis data merupakan bagian yang amat penting dalam metode ilmiah karena dengan analisis, data tersebut dapat diberi arti dan makna yang berguna dalam memecahkan masalah penelitian”. Selanjutnya penulis juga melakukan penafsiran dan interpretasi data. Menurut Nazir (1988: 437) bahwa “Penafsiran dan interpretasi tidak lain adalah pencarian data yang lebih luas tentang penemuan-penemuan. Secara umum penafsiran merupakan penjelasan terperinci mengenai arti yang sebenarnya dari materi yang dipaparkan”. Dalam menganalisis data, penulis menggunakan langkah-langkah sebagai berikut :

- Reduksi Data

Data yang didapat dari lapangan masih berupa atau berbentuk uraian atau laporan yang terperinci yang akan terasa sulit untuk dicerna apabila tidak direduksi, dirangkum hal-hal pokok, difokuskan pada hal-hal penting dan dicari polanya. Jadi laporan lapangan sebagai bahan mentah disingkat, direduksi lebih sistematis sehingga lebih mudah dikendalikan.

➤ Penyajian data

Penyajian data merupakan suatu rakitan organisasi informasi secara teratur agar data yang disampaikan secara tertulis mudah dilihat dan dimengerti dalam bentuk yang kompak untuk menarik kesimpulan penelitian. Dalam penelitian ini, penyajian data sangat berhubungan dengan proses pembahasan dan analisis lebih lanjut dari perumusan masalah dan tujuan penelitian.

➤ Penarikan Kesimpulan

Penarikan kesimpulan merupakan usaha menarik kesimpulan dari hal-hal yang ditemui dari pengumpulan data, reduksi data maupun penyajian data. Dalam penelitian ini, kesimpulan terdiri dari dua hal sebagai hasil pembahasan terhadap rumusan masalah yaitu: implementasi kebijakan peningkatan pendapatan asli daerah Kabupaten Kolaka, Provinsi Sulawesi Tenggara dan faktor-faktor yang mempengaruhinya.