

## BAB 2 KERANGKA PEMIKIRAN ANALISIS

### 2.1. Desentralisasi dan Desentralisasi Fiskal

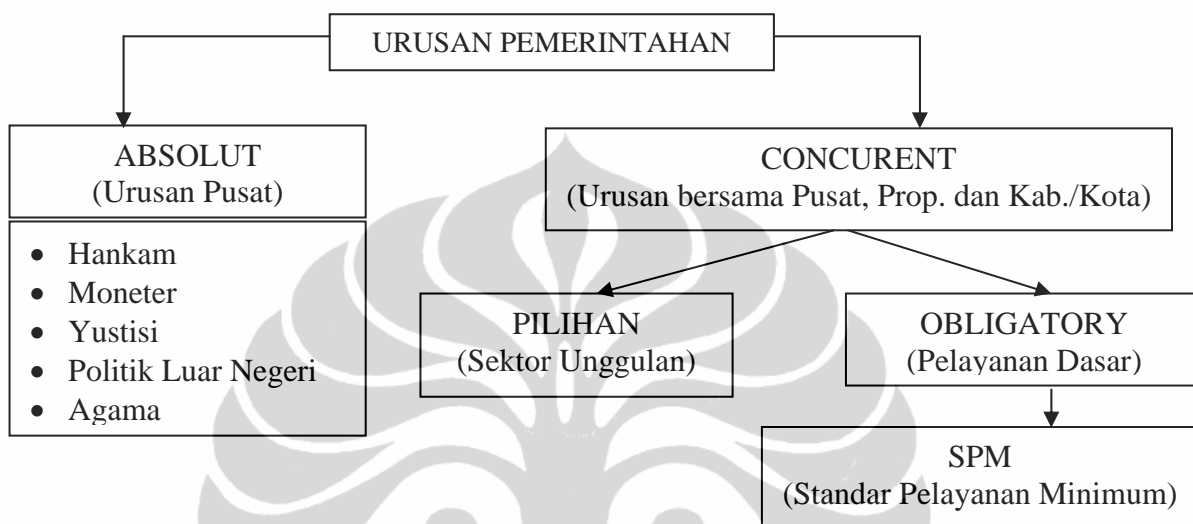
Desentralisasi di Indonesia sudah dikenal jauh sebelum kemerdekaan. Kansil, dalam Elmi (2002) menyatakan bahwa Pemerintah Kolonial Belanda menerapkan sistem desentralisasi untuk memenuhi tuntutan kalangan orang-orang Eropa, Timur Asing dan kalangan elit Indonesia yang memandang Pemerintah Kolonial terlalu sentralistis. Dalam administrasinya dikenal adanya tiga tingkatan pemerintahan yaitu provinsi, regentschap dan stadsgemeente.

Rondinelli (1998) menggambarkan secara jelas bahwa desentralisasi perlu dipilih dalam penyelenggaraan pemerintahan pembangunan karena akan dapat meningkatkan efektivitas dalam membuat kebijakan nasional. Yaitu dengan cara mendelegasikan tanggung jawab yang lebih besar kepada para pejabat tingkat lokal untuk merancang proyek-proyek pembangunan agar sesuai dengan kebutuhan dan kondisi setempat.

Davey (1988) mengidentifikasi beberapa alasan yang menuntut desentralisasi. Pertama, semakin meningkatnya tuntutan pelayanan kemasyarakatan yang mampu menjangkau seluruh pelosok terpencil yang hanya bisa dilakukan oleh pemerintah lokal. Kedua, pemikiran penyebarluasan pelayanan masyarakat seperti program-program penyediaan pembangunan (*basic needs*) semakin mendapat perhatian masyarakat internasional. Tuntutan desentralisasi juga didasarkan pertimbangan manfaat yang diharapkan dari perencanaan regional yang didasarkan atas pengamatan, penelitian dan kebijaksanaan setempat.

Kebijakan desentralisasi merupakan mekanisme untuk meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan individu. Dengan desentralisasi, barang dan jasa diproduksi pada jarak yang terdekat dengan konsumen (Smith, 1985). Desentralisasi juga diperlukan untuk membuat pemerintah daerah lebih kreatif, efektif dan efisien dalam meningkatkan fungsi-fungsi publik untuk kesejahteraan masyarakat di daerah (Rondinelli dan Cheema, 1998).

Implementasi desentralisasi dan otonomi secara luas dimulai tahun 2001, ketika Pemerintah memberlakukan Otonomi Daerah dengan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan kemudian diganti dengan UU No. 32 tahun 2004. Anatomi urusan pemerintahan menurut UU No. 32 Tahun 2004 dapat dilihat dalam Gambar 2.1.



Gambar 2.1 Anatomi Urusan Pemerintahan

Sumber : Tim Sosialisasi UU No. 32 Tahun 2004

Distribusi urusan pemerintahan dalam UU No. 32 Tahun 2004 dijelaskan Tim sosialisasi Departemen Dalam Negeri (Depdagri), menganut prinsip-prinsip: (1) Eksternalitas (Spill-over), yaitu siapa yang kena dampak, merekalah yang berwenang mengurus; (2) Akuntabilitas, yaitu yang berwenang mengurus adalah tingkatan pemerintahan yang paling dekat dengan dampak tersebut (sesuai prinsip demokrasi); (3) Efisiensi, dimana otonomi daerah harus mampu menciptakan pelayanan publik yang efisien dan mencegah high cost economy. Efisiensi ini dapat dicapai melalui skala ekonomis (economic of scale) pelayanan publik, sedangkan skala ekonomis ini dapat dicapai melalui cakupan layanan (*catchment area*) yang optimal.

Desentralisasi mempunyai empat manfaat utama, yaitu di bidang ekonomi, politik, administrasi dan kebudayaan. Di bidang ekonomi, desentralisasi dapat menjamin *cost* dan menjamin pelayanan lebih efektif (tepat sasaran). Di bidang

politik, desentralisasi mengembangkan *grassroots democracy*, mengurangi penyalahgunaan kekuasaan oleh Pusat dan secara psikologis akan memuaskan daerah karena diberi kepercayaan untuk menyelenggarakan urusannya sendiri. Di bidang administrasi, desentralisasi memotong *red tape* birokrasi dan pengambilan keputusan menjadi lebih efektif. Di bidang sosial budaya desentralisasi menghargai dan mengembangkan keragaman budaya lokal.

Menurut Shah dan Thompson (2002) desentralisasi mencakup 3 hal, yaitu :

Desentralisasi politik menyiratkan pemilihan pemerintah lokal (daerah) secara langsung sehingga pemerintah yang terpilih dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat daerah tersebut. Desentralisasi administrasi, memberikan kekuasaan atau wewenang kepada pemerintahan di daerah untuk melaksanakan tugas dan membiayainya tanpa persetujuan dari pemerintahan pada tingkat yang lebih tinggi. Desentralisasi fiskal memastikan bahwa pemerintah pusat memberikan kesempatan kepada daerah untuk membiayai kegiatan-kegiatannya dengan memberikan kewenangan meningkatkan pendapatannya baik dengan cara transfer pembiayaan dari pemerintahan yang lebih tinggi atau kewenangan mengelola sumber-sumber penerimaan tertentu.

Kebijakan desentralisasi dilakukan dengan pendelegasian kewenangan kepada daerah untuk melaksanakan urusan-urusan dasar pelayanan publik sebagai bidang utama yang menjadi prioritas, disertai dengan pelimpahan pembiayaannya melalui alokasi dana yang lebih besar dan lebih leluasa (desentralisasi fiskal).

Pendorong penting program desentralisasi adalah bahwa pelayanan publik yang paling efisien seharusnya diselenggarakan oleh otoritas yang memiliki kontrol geografis yang paling minimal, karena :

- 1) pemerintah lokal lebih mengetahui kebutuhan masyarakatnya;
- 2) keputusan pemerintah daerah sangat responsif terhadap kebutuhan masyarakatnya sehingga mendorong pemerintah daerah untuk melakukan efisiensi dalam penggunaan dana yang berasal dari masyarakat, dan
- 3) persaingan antar daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakatnya akan mendorong pemerintah lokal untuk meningkatkan inovasinya.

(Oates,1972).

Efisiensi dan efektivitas, adalah salah satu alasan diberikannya desentralisasi fiskal pada pemerintahan kabupaten/kota karena dipandang lebih

**Universitas Indonesia**

dekat dengan publik. Sehingga lebih memahami kebutuhan-kebutuhan dan tuntutan-tuntutan publik, dengan demikian diasumsikan bahwa otonomi pada level pemerintahan kabupaten/kota akan lebih menjamin pelaksanaan publik (Asanuma dan Brodjonegoro, 2003). Mardiasmo (2003) mengidentifikasi desentralisasi fiskal sebagai perubahan pola pengelolaan keuangan yang menyangkut masalah *financing reform* dan *budgetting reform*. *Financing reform* berkenaan dengan perubahan sumber-sumber penerimaan daerah, sedangkan *budgetting reform* berkaitan dengan perubahan pengaturan alokasi pengeluaran.

Desentralisasi fiskal harus mampu menuntun kepada alokasi sumber daya yang lebih efisien dan diharapkan secara positif dapat dihubungkan dengan pertumbuhan dalam PDB per kapita yang sebenarnya. Dengan desentralisasi fiskal ini, maka secara umum hal-hal yang berkait dengan stabilisasi dan distribusi dilakukan oleh Pemerintah yang tingkatannya lebih tinggi (Pemerintah Pusat), sementara fungsi alokasi akan lebih banyak dilaksanakan oleh Daerah, karena dianggap lebih dekat dengan masyarakat sehingga dapat diketahui prioritas dan kebutuhan masyarakat setempat. Oleh karena itu, pembahasan desentralisasi fiskal akan selalu berpangkal dari kebijakan belanja Pemerintah Daerah dalam penerimaan dan pengeluaran daerah berujung pada pencapaian kemandirian dan pemerataan, peningkatan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat.

## **2.2 Kebijakan Desentralisasi untuk Peningkatan Pelayanan Pendidikan**

Pelaksanaan otonomi daerah telah mengubah manajemen pelayanan publik, yang semula semua bidang pelayanan pemerintah merupakan kewenangan pemerintah pusat, sekarang bergeser ke pemerintah daerah, kecuali untuk beberapa bidang yang masih menjadi wewenang pusat. Pembagian kewenangan tersebut diatur dalam UU No.22/1999 yang dijabarkan lebih lanjut dalam PP No.25 Tahun 2000, sebagaimana terakhir diubah dengan PP No.38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Propinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah (Pusat) dan urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan. Salah satu kewenangan yang

**Universitas Indonesia**

dibagi antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Propinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota adalah urusan wajib di bidang pendidikan (pasal 2 ayat (3)), masing-masing dengan kriteria yang telah ditetapkan pada lampiran PP No.38 Tahun 2007 (Lampiran 6).

Menurut Muhidin (2010), desentralisasi pendidikan di Indonesia memang merupakan ikutan dari pelaksanaan desentralisasi pemerintahan umum. Namun demikian, kesempatan adanya desentralisasi pendidikan ini perlu dimanfaatkan sepenuhnya, sehingga dapat memberikan dampak yang positif bagi penyelenggaraan pendidikan di Indonesia. Dengan desentralisasi pendidikan, daerah terpacu untuk memberikan pelayanan pendidikan yang baik kepada semua anak, termasuk anak-anak yang berada di daerah terpencil dan anak-anak kurang beruntung, minimal sesuai tuntutan wajib belajar pendidikan dasar 9 (sembilan) tahun.

Muhidin (2010) menambahkan bahwa desentralisasi pun mendorong terjadinya efisiensi manajemen pendidikan, karena sebagian besar wewenang pengelolaan pendidikan, baik perencanaan, pelaksanaan, pembiayaan dan pengendalian penyelenggaraan pendidikan diserahkan kepada pemerintah daerah, yang disesuaikan dengan keadaan, kebutuhan, keinginan, dan kemampuan masing-masing daerah. Dengan wewenang yang besar dalam pengelolaan pendidikan, pemerintah daerah pun terdorong untuk menggali berbagai potensi daerah dan mendorong partisipasi masyarakat untuk membantu membiayai pembangunan pendidikan di daerahnya. Sebaliknya, partisipasi masyarakat dapat dibangkitkan jika manajemen pendidikan di daerah atau sekolah dapat dilaksanakan secara efisien, transparan, dan akuntabel, serta tanggap terhadap kebutuhan dan keinginan masyarakat.

Dengan pengelolaan yang desentralistik diharapkan pendidikan dapat dilaksanakan dengan lebih baik lagi, bermanfaat bagi daerah dan juga bagi kehidupan berbangsa dan bernegara.

### **2.3. APBD sebagai Kebijakan Belanja Pemerintah Daerah**

Definisi masalah kebijakan tergantung pada pola keterlibatan para pelaku kebijakan (*policy stakeholders*), karena mereka mempengaruhi dan dipengaruhi

**Universitas Indonesia**

oleh keputusan pemerintah. Lingkungan kebijakan (*policy environment*) merupakan konteks khusus dimana kejadian-kejadian di sekeliling isu kebijakan terjadi, mempengaruhi dan dipengaruhi oleh pembuat kebijakan dan kebijakan publik, sehingga sistem kebijakan merupakan proses yang dialektis dimana dimensi objektif dan subjektif dari pembuatan kebijakan tidak dapat dipisahkan dari prakteknya (Dunn,1994).

Kebijakan publik adalah sejumlah aktivitas pemerintah (baik pusat maupun daerah), baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga mempengaruhi kehidupan masyarakat (Peter, 1984), dengan definisi ini ada tiga tingkat pengaruh kebijakan publik terhadap kehidupan masyarakat, yaitu :

*Pada tingkat pertama*, adanya pilihan kebijakan atau keputusan yang dibuat oleh politisi, pegawai pemerintah, atau yang lain yang bertujuan menggunakan kekuatan publik untuk mempengaruhi kehidupan warga masyarakat, adapun keputusan ini dibuat oleh anggota legislatif, Presiden, Gubernur, administrator serta pressure groups, dimana yang dimunculkan pada level ini adalah sebuah kebijakan terapan;

*Pada tingkat kedua*, adanya output kebijakan. Pilihan kebijakan yang sedang diterapkan pada tingkat ini membuat pemerintah melakukan pengaturan, menganggarkan, membentuk personil dan membuat regulasi dalam bentuk program yang akan mempengaruhi kehidupan masyarakat;

*Pada tingkat ketiga*, adanya dampak kebijakan yang merupakan efek pilihan kebijakan yang mempengaruhi kehidupan masyarakat.

Kebijakan selalu mengandung setidaknya tiga komponen dasar, yaitu tujuan yang luas, sasaran yang spesifik dan cara mencapai sasaran tersebut (Wibawa dkk, 1994 : 15). Di dalam “cara” terkandung beberapa komponen kebijakan yang lain, yakni siapa implementatornya, jumlah dan sumber dana, siapa kelompok sasarannya, bagaimana program dan sistem manajemen dilaksanakan, serta kinerja kebijakan diukur.

Kebijakan pusat untuk membantu daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan sebelum tahun 2001 adalah melalui kebijakan Subsidi Daerah Otonom dan Inpres Pembangunan. Mengalirnya kewenangan dan keuangan dari pusat ke daerah dengan subsidi ini tentu mempunyai dampak yang positif, tetapi juga mengandung sisi-sisi yang paradoks. Secara umum, dana yang didaerahkan antara lain mempunyai tujuan untuk memperlancar penyelenggaraan pemerintah umum di daerah, meningkatkan pelayanan pada masyarakat (terutama

**Universitas Indonesia**

pendidikan, kesehatan), meningkatkan pertumbuhan ekonomi regional, meningkatkan pemerataan antar daerah, meningkatkan industrialisasi dan perdagangan daerah, memperluas kesempatan kerja, dan sebagainya.

Mengenai dampak positif subsidi pusat pada daerah, Anne Booth mengemukakan pendapatnya (dalam Amal dan Colin, 2000) :

Seandainya tidak ada program bantuan-bantuan pembangunan kepada daerah, dan seandainya banyak anggaran pembangunan yang dibelanjakan oleh departemen-departemen pemerintah pusat beserta instansi vertikalnya, maka dapat dipastikan bahwa pelaksanaan pada tingkat propinsi, dan bahkan lebih besar pada daerah yang lebih rendah, akan tetap kurang dimanfaatkan. Selain itu mungkin terjadi bahwa absennya bantuan pemerintah pusat kepada daerah akan memperburuk ketidakmerataan income antardaerah, walaupun dalam kenyataannya sistem alokasi bantuan yang ada tidak menguntungkan daerah-daerah miskin.

Akan tetapi kalau subsidi tersebut dievaluasi, sebenarnya ada beberapa masalah dan isu dalam pengalokasian keuangan dari pemerintah pusat kepada daerah di Indonesia (Bird, 1994), yaitu :

*Pertama*, terdapat fragmentasi yang tinggi di dalam sistem pengalokasian keuangan. Hal ini dapat dilihat dari banyaknya ragam subsidi, baik termuat sebagai anggaran rutin maupun pembangunan. Hal tersebut mengakibatkan lemahnya pertanggungjawaban penggunaan dana dan kesulitan pada manajemen proyek, serta tidak jelasnya sasaran utama pengalokasian dana tersebut. *Kedua*, arah pengalokasian dana yang didominasi dengan "specific grant" atau subsidi sektoral dan bukan "block grant" yang menunjukkan betapa kekuasaan pusat amat dominan dalam penentuan pembangunan daerah. *Ketiga*, dalam sistem pengalokasian besarnya dana yang akan diterima masing-masing daerah sulit untuk diprediksi, dikarenakan tidak jelasnya aturan pendistribusian yang mengakibatkan pemerintah daerah menghadapi kesulitan untuk merencanakan penggunaan dana tersebut secara efektif, karena tidak mengetahui jumlah nominalnya jauh-jauh hari sebelum diterima. *Keempat*, sistem alokasi seperti itu merangsang pembelanjaan yang sangat besar untuk pos-pos kegiatan tertentu. Dalam anggaran rutin cenderung terjadinya pemborosan dalam belanja pegawai. Dalam anggaran pembangunan terdapat belanja yang berlebihan pada sektor tertentu dan kekurangan di sektor yang lain. *Kelima*, sistem transfer keuangan dari pusat ke daerah akan membuat upaya pemerataan pembangunan antar daerah sangat lemah, dan sering terjadi keterlambatan pemerintah bawahan menerima dana, sehingga pelaksanaan proyek menjadi terhambat.

Dalam kondisi dimana pembiayaan oleh pemerintah daerah sangat tergantung dari transfer pemerintah pusat, maka derajat desentralisasi ditentukan

**Universitas Indonesia**

oleh pola kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Warsito, Morfit dan Devas (dalam Devas, 1999) mengemukakan beberapa catatan dalam tinjauan hubungan keuangan pusat dan daerah di Indonesia, yaitu : *pertama*, kadar campur tangan pemerintah pusat dalam berbagai bidang sangat tinggi; *kedua*, kadar kendali yang berbeda-beda dan kurang mencerminkan urgensi pada suatu urusan; *ketiga*, campur tangan pemerintah pusat dalam urusan daerah tampak banyak tanpa pertimbangan yang jelas; dan, *keempat*, kendali pusat tidak selalu efektif dalam pengawasan dan pertanggung jawaban anggaran daerah.

Pemberlakuan desentralisasi memberikan keleluasaan bagi daerah dalam merencanakan, melaksanakan, mengawasi, mengendalikan dan mengevaluasi kebijakan-kebijakan daerah. Kebijakan pemerintah daerah dengan adanya otonomi diharapkan berpihak pada peningkatan kualitas pelayanan yang dihasilkan. Agar otonomi daerah dapat berasosiasi positif dengan pembangunan daerah dan pelayanan publik memang sangat tergantung pada *policy design matters*, yang artinya otonomi daerah yang memberikan kewenangan lebih pada pemerintah lokal dalam perencanaan, penganggaran, penetapan dan penerapan kebijakan dapat menghasilkan *good public policy*.

Saat ini aliran dana dari pusat ke daerah dilakukan melalui mekanisme dana perimbangan, khususnya melalui dana alokasi umum (DAU) yang bersifat 'block grant'. Melalui mekanisme ini pemerintah daerah lebih memiliki kepastian tentang waktu dan jumlah dana yang diterimanya. Perubahan transfer yang serba sentralisasi dengan pedoman dan pengendalian pusat menjadi transfer yang pengelolaannya diserahkan kepada daerah sepenuhnya memang memegang janji yang besar.

Kebijakan publik yang diambil oleh Pemerintah Daerah ini dinyatakan dengan Rencana Strategis Daerah yang kemudian dijabarkan dengan misi, visi, tujuan dan sasaran, Arah dan Kebijakan Umum Daerah yang dapat dituangkan melalui Peraturan Daerah, alokasi dana serta kebijakan lainnya.

Mardiasmo (2003) mengemukakan bahwa salah satu aspek dari Pemerintah Daerah (Pemda) yang harus diatur secara hati-hati adalah masalah pengelolaan keuangan daerah yang dinyatakan dalam anggaran daerah. Anggaran Daerah atau APBD merupakan instrumen kebijakan yang utama bagi Pemda.

**Universitas Indonesia**



Sebagai instrumen kebijakan, APBD yang terbagi dalam Pendapatan, Belanja dan Pembiayaan menduduki posisi sentral dan upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas Pemda.

APBD digunakan sebagai alat untuk menentukan besarnya pendapatan dan pengeluaran, pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran di masa yang akan datang, sumber pengembangan ukuran standard untuk evaluasi kinerja, alat untuk motivasi para pegawai serta alat koordinasi bagi semua aktivitas berbagi unit kerja. Sejalan dengan pendapat di atas, Baswir (1998) menyatakan anggaran merupakan salah satu alat pengendalian manajemen yang mempunyai peranan yang sangat penting dalam pengelolaan keuangan daerah.

Menurut Garisson dan Noreen, dalam Ali (2004) anggaran adalah rencana rinci tentang perolehan dan penggunaan sumberdaya keuangan dan sumberdaya lainnya untuk suatu periode tertentu. Sedangkan menurut Suparmoko (1986:49), mengemukakan bahwa anggaran pada hakekatnya adalah rencana kerja pemerintah yang akan dilakukan dalam dalam satu tahun dan dituangkan dalam angka-angka.

Dalam kaitan dengan administrasi publik, menurut L.Allan Austin (1982) anggaran diartikan sebagai proses mengalokasikan sumber-sumber daya pada kegiatan-kegiatan atau program-program yang telah dipilih. Sebuah anggaran sesungguhnya adalah sejumlah uang yang diperuntukkan bagi suatu garis kegiatan atau pelaksanaan tertentu. Pemahaman anggaran tidak lepas dari kebijakan pemerintah yang hendaknya diarahkan kepada kepentingan masyarakat banyak.

Alokasi anggaran dalam kebijakan Pemda juga menggambarkan adanya skala (bobot) pelayanan yang didasarkan pada urgensi hasil dan jangkauannya dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat, skala tersebut mencerminkan prioritas kebijakan Pemda.

Oleh karena itu, dalam penentuan kebutuhan pembiayaan dalam penyelenggaraan tugas pemerintah daerah dan DPRD yang dibiayai atas beban APBD, maka yang harus diperhatikan adalah bukan hanya seberapa besar pendapatan yang diterima oleh suatu daerah tetapi juga adanya pengelolaan pada pengeluaran daerah itu sendiri.

### 2.3.1 Keuangan Daerah dan Alokasinya

Keuangan Daerah dalam PP Nomor 105 Tahun 2000 adalah :

“Semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut dalam kerangka APBD.”

Sementara itu dalam UU No.22/1999 ditegaskan bahwa penyelenggaraan tugas pemerintah daerah dan DPRD dibiayai dari dan atas beban APBD. Artinya dana APBD diperuntukkan bagi pelaksanaan tugas pemerintahan daerah, termasuk tugas dan wewenang penyelenggaraan pemerintahan yang sudah dilimpahkan atau didesentralisasikan pusat ke daerah. Walaupun begitu, mengingat bahwa penambahan wewenang berarti juga penambahan dana, hal tersebut tentu tidak akan cukup hanya dengan mengandalkan APBD yang didasari hanya dengan PAD, oleh karena itu dalam APBD dimasukkan unsur lain sebagai penerimaan yaitu Dana Perimbangan. Selain itu penyelenggaraan tugas pemerintahan daerah dalam rangka desentralisasi juga akan dibiayai dalam bentuk tugas pembantuan dan dekonsentrasi (Saragih, 2003).

Dalam hal pelaksanaan perimbangan keuangan pusat dan daerah di Indonesia sangat dirasakan permasalahan begitu dihadapkan dengan kenyataan bahwa pelaksanaan desentralisasi fiskal dibiarkan berjalan di depan, sedangkan proses yang lebih fundamental tentang pembagian antara pemerintah pusat dan daerah belum selesai prosesnya. Dalam kondisi lain, keleluasaan pemerintah daerah yang sangat besar dalam desentralisasi fiskal khususnya pada transfer tak bersyarat akan menimbulkan konsekuensi munculnya persaingan pengeluaran (*expenditure competition*) antar pemerintah daerah. Persaingan tersebut menimbulkan *spatial effect* bahwa kinerja belanja daerah lain akan menjadi rujukan dalam menetapkan belanja daerahnya sendiri atau bahkan menirunya (Gordon dan Wilson, 2001).

Ciri-ciri desentralisasi di negara-negara berkembang ternyata menunjukkan bahwa berapapun banyak yang daerah belanjakan, dan apapun yang mereka belanjakan, penerimaan yang berada dalam kontrol langsung mereka hampir selalu kurang dari pada pengeluarannya (Bird, 1994). Dalam studi tentang

**Universitas Indonesia**

hubungan keuangan antar pemerintah di berbagai negara, kenaikan transfer pada umumnya tidak memberikan pengaruh yang signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi daerah karena pengalokasian transfer yang dilakukan pemerintah daerah sebagian besar tertuju pada pos-pos anggaran pengeluaran publik (*public spending*) yang kurang produktif (Wildasin, 1997).

Orientasi pengeluaran yang tidak terarah pada produktivitas menyebabkan kenaikan belanja pemerintah daerah pada kenyataannya tidak selalu sama atau mencerminkan kebutuhan riil masyarakat setempat terhadap belanja pemerintah daerahnya yang akan menimbulkan inefisiensi belanja pemerintah (Heyndels dan Smolders, 1994). Konsekuensinya, dari tahun ke tahun pemerintah daerah akan selalu menuntut dana alokasi yang lebih banyak lagi dari pusat (Oates, 1999).

Mardiasmo (2003) menyoroti masalah kesadaran uang publik (*cost awareness*) yang masih rendah di kalangan pemerintah daerah. Kesadaran ini ditunjukkan oleh proporsi jumlah rata pengeluaran lain-lain, pengeluaran yang tidak masuk bagian lain dan pengeluaran yang tidak tersangka. Semakin kecil porsi pengeluaran ini berarti kesadarannya makin baik dan akan membawa implikasi terjadinya optimalisasi pengeluaran. Sehingga dibutuhkan suatu sistem anggaran kinerja yang memberikan fleksibilitas pada penentuan prioritas anggaran serta akuntabilitas kinerja Pemda. Selain itu, dibutuhkan pula suatu *public expenditure management*/pengelolaan pengeluaran daerah yang baik yang dapat secara sistematis, jelas, dan logis menunjukkan sinergi hubungan antara sasaran yang ingin dicapai oleh kepala daerah dengan aspirasi masyarakatnya.

Pendapat yang dikemukakan oleh Syamsi (1984:221) menempatkan keuangan daerah sebagai salah satu indikator untuk mengetahui kemampuan daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri. Berkaitan dengan pendapat di atas, maka untuk menunjang roda pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat era otonomi dewasa ini membutuhkan dukungan dana serta pengelolaan memadai untuk mendukung keberhasilan pelaksanaannya.

Diharapkan dari perubahan struktur anggaran, perubahan pengelolaan keuangan daerah dan perubahan proses penyusunan APBD dapat menciptakan transparansi dan meningkatkan akuntabilitas publik. Reformasi pengelolaan

Keuangan Daerah (Saragih, 2003) berdasarkan pada prinsip-prinsip : transparansi, efisien, efektif, akuntabilitas dan partisipatif.

Kelima prinsip di atas harus tercermin pada setiap implementasi kebijakan pengelolaan keuangan daerah, mulai dari perencanaan, penetapan, pelaksanaan sampai pada pertanggungjawaban APBD (dasar-dasar pengelolaan keuangan daerah yang diatur dalam PP Nomor 105 Tahun 2000). Prinsip tersebut meliputi (Abdul Halim, 2004) :

Perubahan dari *vertical accountability* menjadi *horizontal accountability*-pertanggungjawaban ditujukan kepada rakyat (dan DPRD); dari *traditional budget (line item budgeting)*- alokasinya didasarkan pada input menjadi *performance budget* (anggaran kinerja-didasarkan pada output dan outcome); dari pengendalian dan audit keuangan menjadi pengendalian dan audit keuangan serta kinerja; menerapkan konsep Value for Money; penerapan pusat pertanggungjawaban; perubahan Sistem Akuntansi Keuangan Pemerintah (dari *single entry system* menjadi *double entry system* dan dari *cash basis* menjadi *modified accrual basis*).

APBD merupakan suatu gambaran atau tolok ukur penting keberhasilan suatu daerah, yang artinya jika perekonomian daerah mengalami pertumbuhan, maka akan berdampak positif terhadap peningkatan PAD. Dan jika Pemda memberikan anggaran belanja pembangunan lebih besar dari pengeluaran rutin maka kebijakan ekspansi anggaran ini akan mendorong pertumbuhan ekonomi daerah, dan berlaku pula sebaliknya. Tinggal bagaimana Pemda menetapkan prioritas pengeluarannya dalam APBD (Tri Sukmawati, 2007).

Paparan di atas dapat disimpulkan bahwa anggaran daerah menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas Pemerintah Daerah, dalam kaitan ini anggaran daerah harus mampu secara optimal difungsikan sebagai alat untuk menentukan besar pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran di masa-masa yang akan datang, sumber pengembangan ukuran-ukuran standard untuk evaluasi kerja, dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja. Selain itu, dalam pelaksanaannya anggaran daerah memerlukan suatu pengelolaan keuangan yang terukur, prioritas yang jelas, transparan dan mampu untuk dipertanggungjawabkan.

### 2.3.2 Prioritas Alokasi Anggaran Pendidikan pada Belanja Daerah

Tujuan utama penyelenggaraan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan publik dan memajukan perekonomian daerah. Hal ini menimbulkan peningkatan tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan (penyediaan barang publik dan pembangunan ekonomi) di tingkat daerah yang sangat besar, khususnya pada bidang pendidikan yang merupakan unsur esensial dalam pembangunan daerah dan telah menjadi salah satu bagian utama kebutuhan penduduk.

Suyanto dan Abbas (2001 : 157-161), menyampaikan bahwa pemberian otonomi di bidang pendidikan, di satu pihak menumbuhkan optimisme, namun di lain pihak juga tersirat pesimisme. Optimisme akan perbaikan pada pelayanan pendidikan, karena melalui otonomi diharapkan pendidikan akan lebih mendapatkan perhatian yang lebih dimana pihak-pihak yang berwenang mengambil keputusan untuk mengembangkan dunia pendidikan berada dekat dengan institusi sekolah, baik secara fisik maupun moral. Sementara itu pesimisme adalah berkaitan dengan pengeluaran yang harus ditanggung daerah. Di samping pengeluaran rutin yang harus dibiayai daerah, masih banyak pengeluaran pembangunan yang mesti dipikirkan, mulai dari pembangunan fisik, meningkatkan kesehatan masyarakat, termasuk membangun pendidikan

Pendidikan pada era desentralisasi dihadapkan pada pemberian peluang yang jauh lebih besar pada kreativitas dan keberagaman daerah. Desentralisasi urusan pendidikan ini dengan sendirinya juga merupakan bentuk transfer kewenangan, tanggung jawab, dan sumberdaya dari pusat ke daerah. Di satu sisi desentralisasi pendidikan tersebut membuat layanan semakin efisien dari sisi pengelolaan sumberdaya (dana dan sumberdaya manusia), tetapi di sisi lain juga menyajikan tantangan kepada daerah untuk lebih mampu dan bertanggungjawab dalam mengelola pelayanan pendidikan secara lebih baik.

Untuk kepentingan hal tersebut, indikasi yang dapat dilihat oleh masyarakat adalah seberapa besar alokasi dana pendidikan disediakan dalam APBD masing-masing kabupaten/kota. Semakin besar berarti semakin tinggi pula komitmen pemerintah yang bersangkutan terhadap pendidikan. Apalagi setelah

diberlakukannya UU Sistem Pendidikan Nasional No.20/2003 pasal 12 bahwa pembiayaan bidang pendidikan harus memenuhi standard 20 % dari APBD, maka akan terlihat sejauhmana komitmen pemerintah daerah dalam pembiayaan pelayanan publik pada bidang pendidikan.

Pendanaan pendidikan dengan APBD sebenarnya menjadi sebuah dilema karena akan menarik dunia pendidikan dalam kancah politik. Karena besar kecilnya porsi biaya pendidikan tersebut akan mempengaruhi struktur APBD, yang berarti juga pendidikan akan sangat terpengaruh oleh kepentingan politik. Sehingga porsi pendidikan tidak lagi ditentukan oleh seberapa besar kebutuhannya, namun seberapa strategis bidang pendidikan dalam menjaga dukungan politis. Adanya berbagai macam kepentingan dalam dunia politik akan mempengaruhi besaran alokasi anggaran yang akan disalurkan pada bidang pendidikan.

#### **2.4. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kebijakan Belanja Pemerintah Daerah**

Kebijakan desentralisasi dilakukan dalam rangka peningkatan efisiensi pelayanan publik di daerah, peningkatan percepatan pembangunan daerah, dan pada akhirnya diharapkan pula penciptaan good governance (Rasyid dkk. 2002). Saragih (2003) berpendapat bahwa pelaksanaan tugas pemerintahan daerah harus didasarkan atas prinsip efektif, efisien, partisipatif, terbuka (transparency) dan akuntabel (accountability).

Beberapa literatur dari pendekatan prinsip-prinsip pemerintah daerah meyakini bahwa tujuan dan motivasi dari pemerintah daerah akan membuat suatu kebijakan akan pelaksanaan pelayanan menjadi lebih efektif (Pratt and Zeckhauser, 1991). Karakteristik dari pemerintah daerah juga akan mempengaruhi bagaimana daerah menentukan suatu kebijakan yang merespon suatu mekanisme dari pengawasan dari pelaksanaan desentralisasi dan bagaimana kebijakan menunjang adanya inovasi pada pelayanan. Karakteristik tersebut dapat diklasifikasikan sebagai berikut : (1) motivasi dan tujuan dari pemerintah daerah, (2) peraturan dan pengaruh budaya lokal/daerah, (3) kapasitas dari pemerintah daerah dalam inovasi dan pelaksanaan desentralisasi (Bossert, 1998).

Ada tiga kategori wewenang dan tanggung jawab pemerintah daerah dalam menjalankan kebijakan desentralisasi fiskal, ketiga kategori tersebut melandasi proses pengambilan keputusan dan kebijakan oleh pemerintah daerah :

(1) Perumusan Kebijakan, (2) Pengelolaan Sumber Daya Manusia dan Keuangan, (3) Akuntabilitas (Satriyo, dkk, 2003). Faktor-faktor yang mempengaruhi dari masing-masing kategori tersebut adalah :

(1) Perumusan Kebijakan :

- a. Kepemimpinan; Bupati/Walikota, Kepala Dinas Daerah dan pimpinan DPRD dapat berpengaruh besar terhadap proses implementasi kebijakan desentralisasi fiskal;
- b. Antusiasme Masyarakat; Antusiasme yang sangat besar bagi peran serta masyarakat.

(2) Pengelolaan Sumber Daya Manusia dan Keuangan :

a. Sumber Daya Manusia :

- kewenangan Pemerintah Daerah dalam menentukan struktur organisasi mereka sesuai dengan kebutuhan dan potensi mereka masing-masing;
- Keleluasaan dalam menentukan kebijakan pengembangan sumber daya manusia;
- Insentif dan Sanksi; Dengan adanya otonomi daerah, para pegawai di lingkungan pemerintah daerah merasakan adanya peluang dan insentif yang lebih luas guna meningkatkan kemampuan mereka, dan diberikan sanksi atas ketidakpatuhan dan kegagalan atas kinerja mereka.

b. Keuangan :

- Keleluasaan dalam pengalokasian anggaran tahunan;
- Subsidi dari pemerintah dari level di atasnya (Propinsi dan Pusat);
- Kepatuhan pada syarat-syarat pembiayaan.

(3) Akuntabilitas :

a. Fungsi Pengawasan oleh DPRD :

- Undang-undang; Fungsi pengawasan oleh DPRD mengalami peningkatan sejak diberlakukannya UU Otonomi Daerah;

- Kesadaran masyarakat; Masyarakat semakin sadar peran DPRD dalam memantau kegiatan pemerintah sebagai bagian dari tugas mereka demi mewakili kepentingan masyarakat.

b. Mekanisme Bagi Partisipasi Masyarakat :

- Adanya mekanisme informal yang efektif guna berkomunikasi dengan para pejabat daerah.

Dalam Iglesias (1976), untuk dapat melaksanakan kebijakan desentralisasi diperlukan beberapa faktor. Faktor-faktor tersebut adalah : *resources; structure; technology; support and leadership*. Sementara menurut Kaho (2005), faktor yang mempengaruhi tersebut adalah manusia, keuangan, peralatan, organisasi dan manajemen.

Selanjutnya menurut Sabatier dan Mazmanian, dalam Wibawa (1994) beberapa hal yang berpengaruh besar terhadap tingkat kebijakan ini, yaitu :

- (1) Kewenangan (*authority*), wewenang adalah dasar atau pondasi tempat manajemen melakukan kegiatan-kegiatannya guna mempengaruhi aktivitas para bawahan pada jenjang hirarki organisasi. Wewenang bersumber dari peraturan-peraturan, norma-norma/ketentuan-ketentuan yang memberikan kejelasan tentang ruang lingkup (*scope*) dan yang membatasi dalam pelaksanaannya. Dalam hal ini ditarik kesimpulan sementara bahwa dengan keleluasaan kewenangan yang penuh tanpa campur tangan pemerintah pusat dalam pelaksanaan kebijakan maka akan meningkatkan kinerja kebijakan pemerintah daerah;
- (2) Sumber daya (*resources*), isi dan pesan kebijakan dapat diterima secara cermat dan jelas oleh pelaksana lapangan namun sulit untuk diimplementasikan bila kurangnya ketersediaan sumber daya yang diperlukan, sehingga tidak efektif. Sumber daya dapat menjadi faktor yang penting dalam implementasi suatu kebijakan publik (pendapat Edward III).
- (3) Sikap (*commitment*), faktor sikap atau komitmen juga turut menentukan penetapan suatu kebijakan (Mazmanian dan Sabatier). Dalam kaitannya dengan prioritas kebijakan Pemerintah Daerah sikap dari pemimpin selaku pengambil keputusan dan pelaksana (*implementor*) diwujudkan dalam



semangat dan kemauan yang kuat untuk menetapkan dan mematuhi peraturan yang berpihak pada publik.

George C. Edward III, menjawab bahwa yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan ada empat variabel krusial yaitu: komunikasi, sumber daya, disposisi atau sikap para pelaksana dan struktur birokrasi (Winarno, 1989:88).

Sehingga dalam Grand Theory, faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan dapat dikelompokkan menjadi tiga, yaitu : (1) Faktor kebijakan : tipe kebijakan, manfaat kebijakan, lokasi pengambil keputusan, *scope* tujuan kebijakan, legitimasi pembuat kebijakan, persepsi tentang kebijakan, (2) faktor organisasi : tipe organisasi, ukuran organisasi, interdependensi, implementation structure, resources, budaya organisasi, (3) faktor lingkungan : kondisi sosial, ekonomi dan budaya, kondisi demografis (Effendi, 2000).

Winarno (1989, 56) terdapat beberapa kriteria yang mempengaruhi dalam membuat keputusan-keputusan kebijaksanaan yaitu nilai-nilai, afiliasi partai politik, kepentingan para pemilih, pendapat umum dan kepatuhan. Sedangkan menurut Anderson (Islamy, 2002, 27) beberapa nilai yang melandasi tingkah laku pembuat keputusan dalam membuat keputusan adalah :

nilai politis (*political values*), keputusan-keputusan dibuat atas dasar kepentingan politik dari partai politik atau kelompok kepentingan tertentu; nilai organisasi (*organization values*), keputusan dibuat atas dasar nilai-nilai yang dianut organisasi seperti *reward* dan *punishment* yang mempengaruhi anggota organisasi untuk menerima dan melaksanakan; nilai pribadi (*personal values*), keputusan dibuat atas dasar nilai-nilai pribadi yang dianut untuk mempertahankan status quo, reputasi, kebudayaan dan sebagainya; nilai kebijaksanaan (*policy values*), keputusan dibuat atas dasar persepsi pembuat kebijakan tentang kepentingan publik atau pembuatan kebijakan secara moral dapat dipertanggungjawabkan; nilai ideologi (*ideological values*), keputusan dibuat atas dasar ideologi yang artinya seperangkat nilai yang bersambung secara logis membentuk gambaran sederhana tentang dunia dan menuntun tindakannya seperti nasionalisme.

Selanjutnya dalam Abdul Wahab (2004: 82) disebutkan adanya variabel-variabel yang mempengaruhi suatu kebijakan : keterpaduan hierarki dalam dan diantara lembaga pelaksana, kejelasan dan konsistensi tujuan, dukungan publik,

dukungan dari badan/lembaga atasan, komitmen dan kemampuan, kepemimpinan pejabat-pejabat pelaksana, kesepakatan para pejabat.

Bertitik tolak dari teori-teori di atas, tidak semua variabel obyek penelitian diungkapkan, hanya variabel yang dianggap penting saja (memiliki pengaruh besar) yang digunakan untuk mengkaji permasalahan penelitian ini. Pemilihan dari variabel-variabel yang mempengaruhi suatu kebijakan pemerintah daerah akan dihubungkan dengan era otonomi, dimana terjadi pergeseran wewenang dan tanggung jawab dalam pengalokasian sumber daya berada di tangan pemerintah kota dan kabupaten, yakni :

### **1. Kinerja DPRD dan Akuntabilitas publik**

Dengan perubahan situasi politik pemerintahan yang bernuansa demokratis, peran DPRD sebagai lembaga legislatif di daerah adalah menetapkan kebijakan daerah. Kebijakan itu diwujudkan dalam bentuk Peraturan Daerah maupun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Selain fungsi tersebut DPRD juga mengadakan pengawasan atas pelaksanaan kebijakan daerah yang dilakukan oleh Kepala Daerah.

Menurut Kaho (2005), DPRD mempunyai dua fungsi : sebagai partner Kepala Daerah dalam merumuskan kebijakan Daerah; dan sebagai pengawas atas pelaksanaan kebijakan daerah yang dijalankan oleh Kepala Daerah. Hal tersebut dapat diartikan kebijakan belanja daerah pada saat ini dipengaruhi oleh peran serta DPRD (kinerja DPRD).

DPRD sebagai wakil rakyat seharusnya menentukan kebijakan yang sesuai dengan kehendak rakyat yang diwakilinya. DPRD harus dapat memperhatikan kepentingan dan aspirasi masyarakat. Hal tersebut dapat diselenggarakan dengan cara DPRD mengetahui aspirasi dan memiliki kemampuan merumuskan secara jelas serta menentukan cara pelaksanaannya. Untuk dapat merealisasikan fungsinya dengan baik, maka kualitas DPRD sangat menentukan. Kualitas tersebut dapat diperoleh melalui pendidikan dan pengalaman.

Akuntabilitas publik merupakan kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja atas tindakan seorang/badan hukum/pimpinan suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak

**Universitas Indonesia**

atau kewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban (Lembaga Administrasi Negara, 2000 : 43). Akuntabilitas publik menunjukkan pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada pejabat politik yang dipilih oleh rakyat (Harty, 1980). Asumsinya adalah bahwa para pejabat publik karena dipilih oleh rakyat, dengan sendirinya akan selalu mempresentasikan kepentingan rakyat. Dalam arti lain konsep kebijakan itu konsisten dengan kehendak masyarakat banyak.

## **2. Aspirasi Masyarakat**

Keberhasilan dalam menetapkan kebijakan daerah yang berpihak kepada rakyat tidak terlepas dari partisipasi aktif anggota masyarakatnya. Katz mengungkapkan bahwa partisipasi sebagai salah satu faktor yang menentukan keberhasilan pembangunan disamping faktor-faktor lain.

Atau seperti yang dirumuskan Bintoro Tjokroamidjojo : pertama, keterlibatan aktif atau partisipasi masyarakat tersebut dapat berarti keterlibatan dalam proses penentuan arah, strategi dan kebijakan; kedua, adalah keterlibatan dalam memikul hasil dan manfaat pembangunan secara berkeadilan.

Setiap proses penyelenggaraan, terutama menyangkut keputusan politik, aspirasi masyarakat adalah sangat mendasar. Hal tersebut karena kebijakan yang diambil menyangkut nasib mereka secara keseluruhan. Aspirasi masyarakat merupakan perwujudan komitmen yang menempatkan rakyat sebagai sumber kekuasaan dan kedaulatan.

Aspirasi masyarakat ini dapat berjalan apabila tersedia sarana penyaluran aspirasi mereka. Hal yang penting lain dalam aspirasi masyarakat selain saran tersebut adalah Pemerintah Daerah harus menciptakan kondisi yang kondusif, dengan penyederhanaan prosedur dan kepercayaan yang lebih luas. Aspirasi masyarakat ini juga tidak terbatas dalam hal perencanaan semata, tetapi juga menyangkut dalam hal pelaksanaan hingga evaluasi.

## **3. Sikap/komitmen Pemerintah**

Faktor sikap atau komitmen juga turut mempengaruhi suatu kebijakan (Mazmanian dan Sabatier). Dalam kaitannya dengan kebijakan belanja daerah sikap dari pemimpin (kepala daerah) dan pelaksana (implementor) diwujudkan

dalam semangat dan kemauan yang kuat untuk melaksanakan prioritas yang ditetapkan dalam rangka pelaksanaan kebijakan.

Sikap ini juga sangat dipengaruhi oleh kepemimpinan, dimana seorang pemimpin yang menentukan dan mempengaruhi apa skala prioritas yang menjadi tujuan kebijakan tersebut. Akses terbesar dalam pengambilan keputusan ada pada seorang pemimpin.

Kepemimpinan adalah adalah sebuah proses memberi pengarahan terhadap usaha kolektif, dan yang mengakibatkan kesediaan untuk melakukan usaha yang diinginkan untuk mencapai sasaran (Jacobs & Jacques dalam Gary Yukl, 1994). Pemimpin birokrasi publik yang dibutuhkan adalah pemimpin yang mampu menginspirasi organisasi publik (termasuk bawahan) dengan visi dan misi baru kearah masa depan dan memotivasi mereka dalam memberikan pelayanan publik yang terbaik bukan lagi pemimpin yang hanya bersandarkan pada otoritas semata dari jabatan yang dimilikinya dan bekerja atas dasar kebiasaan (Wright, et.al, 1996).

Kepemimpinan ini sangat berpengaruh karena dalam setiap proses kebijakan publik mulai dari perumusan hingga evaluasi sangat bergantung pada seorang pemimpin (Kepala Daerah). Sikap dan mentalitas seorang pemimpin memegang peranan yang sangat besar dalam menentukan prioritas kebijakan yang akan dijalankan.

Hidayat (2000) mengindikasikan bahwa pelaksanaan kebijakan pada tingkat realitas, implementasi desentralisasi fiskal di daerah lebih banyak diwarnai oleh tawar-menawar (*bargaining*) dan koalisi antara elite lokal dan aktor-aktor politik tertentu di dalam masyarakat. Implikasi dari pelaksanaan tersebut antara lain dalam setiap proses pengambilan kebijakan, para elite lokal lebih memihak kepada kepentingan atasan dan/atau kepentingan sesama elite daripada kepentingan masyarakat.

Untuk itu, diperlukan semacam upaya transformasi dari *monocentric loyalty* (loyalitas hanya pada atasan/elit politik) menuju perilaku *polycentric loyalty* (loyalitas yang tidak hanya diberikan kepada atasan dan sesama elite, tetapi juga kepada masyarakat) dan harus lebih memosisikan diri sebagai pelayan masyarakat dan bukan penguasa. Proses transformasi perilaku elite lokal tersebut

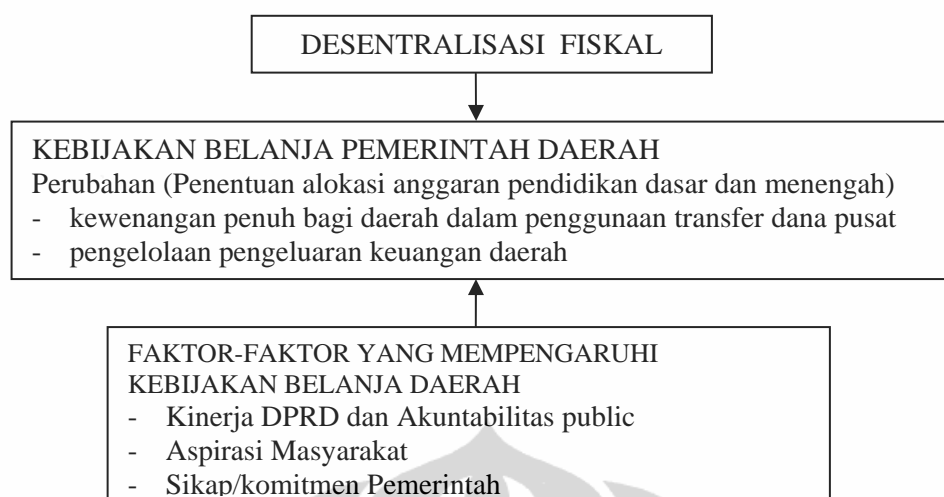
**Universitas Indonesia**

tentu tidak berjalan dengan sendirinya, hal tersebut dipengaruhi oleh sejumlah faktor antara lain, *political commitment* dan *political will* (keinginan politik), dari para elite lokal tersebut untuk melakukan perubahan. *Political commitment* dan *political will* dari pemerintah daerah dapat dilihat bagaimana prioritas kebijakan pemerintah daerah. Prioritas adalah suatu upaya mendahulukan atau mengutamakan sesuatu daripada yang lain.

Desentralisasi akan meningkatkan efisiensi alokasi jika pemerintah daerah mempunyai kewenangan dan kemauan untuk memperbaiki fungsi dan alokasi sumberdaya yang dilimpahkan ke tingkat yang lebih rendah. Perubahan kewenangan kepada daerah menimbulkan diskresi atau ruang gerak yang luas bagi daerah dalam mengelola anggarannya sesuai dengan ciri khusus masing-masing lokalitas, namun diskresi yang luas tanpa diimbangi dengan berbagai koridor yang berfungsi sebagai alat kendali akan menyebabkan terjadinya penyalahgunaan wewenang maupun kesalahan dalam pengurusan anggaran. Desentralisasi juga mampu meningkatkan efisiensi produksi dengan mengurangi kebocoran dana dan sumberdaya lainnya. Desentralisasi fiskal akan berimplikasi positif terhadap pelayanan publik bila penyelenggaraannya lebih akuntabel. Kapasitas dan kemauan pemerintah daerah yang diwujudkan dalam sebuah kebijakan akan menggambarkan tanggungjawab dan tantangan pemerintah terhadap pelaksanaan desentralisasi fiskal.

## **2.5. Kerangka Berpikir Pemecahan Masalah**

Berdasarkan seluruh uraian teoritis di atas, maka kerangka berpikir dalam pemecahan masalah yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah sebagaimana tercantum pada Gambar 2.2.



Gambar 2.2 Kerangka Berpikir dan Pemecahan Masalah

Gambar di atas memperlihatkan hubungan antara tiga isu pokok yang ditelaah dalam penelitian ini, yakni : Desentralisasi Fiskal – Kebijakan Belanja Daerah dalam Pembiayaan Pendidikan Dasar dan Menengah – Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kebijakan Belanja Pemda. Di Indonesia desentralisasi fiskal merupakan komponen utama dari program otonomi daerah yang dijalankan sejak tahun 2001. Pelaksanaan otonomi daerah dapat dipandang sebagai reformasi di bidang politik, kelembagaan dan sistem ekonomi.

Desentralisasi fiskal mendorong perubahan kebijakan belanja pemerintahan daerah. Hal ini perlu dikenali hingga sejauh mana desentralisasi fiskal mengakibatkan perubahan kebijakan belanja daerah dalam pembiayaan pendidikan. Dalam penetapan kebijakan tersebut tentunya dipengaruhi oleh banyak faktor internal daerah sendiri, antara lain kinerja DPRD dan akuntabilitas publik, aspirasi masyarakat, dan sikap/komitmen Pemerintah Daerah.