

**THE EFFECT OF FISCAL POLICY IMPLEMENTATION AND
INSTITUTIONAL CAPACITY TO DIRECTORATE OF FISCAL
DECENTRALIZATION AND LOCAL FUNDS BUDGETING
PERFORMANCE MINISTRY OF HOME AFFAIRS**

M. Ramadan

Abstrak

Penelitian ini dimaksudkan untuk mengungkap seberapa besar pengaruh Implementasi Kebijakan Fiskal dan Kapasitas Kelembagaan terhadap Kinerja Keuangan Kinerja Keuangan Direktorat Fasilitas Pinjaman Daerah dan Dana Perimbangan. Penelitian ini menggunakan metode kuantitatif yang berbasis pada analisis statistik. Teori yang digunakan untuk menganalisis data yaitu Teori Implementasi Kebijakan Publik dari Edward III dan pendekatan teori Kapasitas Kelembagaan menurut De Vita et.al. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Implementasi Kebijakan berpengaruh kuat terhadap Kinerja Keuangan Direktorat Fasilitas Dana Perimbangan dan Pinjaman Daerah. Oleh karena itu dalam rangka peningkatan Kinerja Keuangan Direktorat Fasilitas Dana Perimbangan dan Pinjaman Daerah dapat melalui upaya memberi perhatian terhadap keempat dimensi Implementasi Kebijakan yaitu *communication, resources, disposition or attitudes, and bureaucratic structure*

Kata Kunci: Kebijakan Fiskal, Kapasitas Kelembagaan, Direktorat Fasilitas Dana Perimbangan dan Pinjaman Daerah, Kementerian Dalam Negeri

PENDAHULUAN

Kebutuhan administrasi pemerintahan yang bernilai penting dan strategis dalam penyelenggaraan manajemen pemerintahan daerah adalah kebutuhan akan pembiayaan daerah yang optimal untuk melaksanakan seluruh urusan pemerintahan yang kewajiban daerah. Pemenuhan kebutuhan pembiayaan daerah tersebut ternyata tidak hanya menunjukkan kemampuan daerah dalam mengelola Dana Alokasi Umum dan Dana Perimbangan namun sekaligus juga menunjukkan kemampuan daerah dalam mengelola sumber-sumber penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Sumber-sumber penerimaan PAD yang dimaksud adalah Pajak Daerah; Retribusi Daerah; Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan; dan Lain-lain Pendapatan yang sah. Karena itu, bagaimana membangun kapasitas pembiayaan daerah yang optimal untuk mengefektifkan implementasi kebijakan desentralisasi dan otonomi dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat tidak hanya menjadi tugas dan fungsi pemerintah namun sekaligus juga menjadi tugas dan fungsi pemerintah daerah.

Bila suatu daerah tidak memiliki kapasitas pembiayaan yang optimal untuk melaksanakan seluruh kebijakan, program dan kegiatan pembangunan, pemberdayaan



masyarakat dan pelayanan publik, maka mau tak mau daerah yang bersangkutan harus mengupayakan adanya dukungan Dana Perimbangan dan Pinjaman Daerah yang bisa mengoptimalkan kapasitas pembiayaannya. Upaya yang dimaksud tentu merujuk pada tugas dan fungsi tugas Direktorat Jenderal Bina Keuangan Daerah Kementerian Dalam Negeri. Untuk itu, pelaksanaan tugas dan fungsi Direktorat Fasilitasi Dana Perimbangan dan Pinjaman Daerah yang berada dalam struktur Direktorat Jenderal Bina Keuangan Daerah menjadi penting sekali dalam memfasilitasi dukungan Dana Perimbangan dan Pinjaman Daerah.

Direktorat Fasilitasi Dana Perimbangan dan Pinjaman Daerah dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud, menyelenggarakan fungsi: a). Penyiapan perumusan kebijakan di bidang fasilitasi dana perimbangan dan pinjaman daerah; b). Penyiapan perumusan fasilitasi pelaksanaan kebijakan di bidang fasilitasi dana perimbangan dan pinjaman daerah; c). Penyiapan perumusan pelaksanaan pembinaan umum di bidang fasilitasi dana perimbangan dan pinjaman daerah; d). Penyiapan perumusan penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria di bidang fasilitasi dana perimbangan dan pinjaman daerah; e). Pelaksanaan pemantauan, evaluasi, dan pelaporan di bidang fasilitasi dana perimbangan dan pinjaman daerah; f). Penyiapan perumusan pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi di bidang fasilitasi dana perimbangan dan pinjaman daerah; g). Penyiapan perumusan fasilitasi pelaksanaan perimbangan keuangan; h). Penyiapan perumusan pemberian pertimbangan usulan pinjaman daerah; i). Penyiapan perumusan pemberian pertimbangan penerbitan obligasi daerah; j). Pengolahan data dan informasi dana perimbangan dan pinjaman daerah; dan k). Pelaksanaan tata usaha dan rumah tangga direktorat.

Pelaksanaan seluruh tugas dan fungsi Direktorat Fasilitasi Dana Perimbangan dan Pinjaman Daerah tentu tidak mudah dan dihadapkan berbagai tantangan dan tuntutan yang juga tidak mudah mengatasinya. Tantangan dan tuntutan yang dimaksud terkait dengan kinerja Direktorat dalam melayani kepentingan seluruh daerah di seluruh Indonesia. Bila kepentingan setiap daerah dikaitkan dengan tuntutan masyarakat terhadap kinerja Pemerintah Daerah, maka pelaksanaan tugas dan fungsi Direktorat Fasilitasi Dana Perimbangan dan Pinjaman Daerah dapat menjadi faktor yang memperlancar atau sebaliknya menjadi faktor menghambat kinerja Pemerintah Daerah dalam memenuhi kebutuhan dan harapan masyarakat di daerah. Mengapa demikian, karena kapasitas pembiayaan daerah yang dipengaruhi oleh kebijakan fiskal pemerintah menentukan kinerja pemerintah daerah dalam memenuhi kebutuhan dan harapan masyarakat.

Terkait dengan pelaksanaan APBN-P Tahun Anggaran 2016, pemerintah telah melakukan review menyeluruh terhadap rencana pendapatan negara, belanja negara, dan pembiayaan. Berdasarkan review tersebut, diperkirakan rencana penerimaan negara, terutama dari pajak, tidak dapat dicapai. Perlu dilakukan pengendalian belanja negara, baik belanja kementerian/lembaga maupun penghematan Transfer ke Daerah dan Dana Desa (TKDD). Penghematan TKDD dilakukan secara hati-hati dan selektif



agar tidak mengurangi kualitas pelayanan dasar kepada masyarakat dan pembangunan infrastruktur yang diperlukan untuk menstimulasi perekonomian daerah. Penghematan TKDD tahun 2016 diperkirakan sebesar Rp72,9 Triliun, yang bersumber dari : (1) penghematan alamiah sebesar Rp36,8 Triliun dan (2) penundaan sebagian penyaluran Dana Alokasi Umum (DAU) sebesar Rp19,4 Triliun dan Dana Bagi Hasil (DBH) sebesar Rp16,7 Triliun. Dengan penundaan tersebut, pendapatan daerah sampai akhir tahun 2016 memang akan berkurang, tetapi dengan memperhatikan saldo kas pada akhir Juli 2016, perkiraan pendapatan yang akan diterima daerah dari PAD dan sebagian DAU dan DBH sampai akhir tahun 2016, maka daerah-daerah yang ditunda penyaluran sebagian DAU dan DBH-nya masih dapat mendanai belanja operasional dan belanja modal termasuk belanja infrastruktur publik sampai akhir tahun 2016. (kemenkeu.go.id). Penundaan penyaluran dana TKDD ini didukung dengan diterbitkannya Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 125/PMK.07/2016 tentang Penundaan Penyaluran sebagian Dana Alokasi Umum Tahun Anggaran 2016. Terhadap fenomena kinerja keuangan Direktorat Fasilitas Dana Perimbangan dan Pinjaman Daerah tersebut, diasumsikan bahwa Implementasi Kebijakan Fiskal dan Kapasitas Kelembagaan merupakan dua variabel yang berpengaruh signifikan terhadap Kinerja Keuangan direktorat tersebut.

Dalam dimensi internal Direktorat Fasilitas Dana Perimbangan dan Pinjaman Daerah, beberapa variabel yang teridentifikasi berpengaruh terhadap kinerja keuangan direktorat tersebut adalah :

1. Kapasitas Kelembagaan Direktorat Fasilitas Dana Perimbangan dan Pinjaman Daerah;
2. Kepemimpinan yang berlangsung di antara unsur pimpinan dan staf Direktorat Fasilitas Dana Perimbangan dan Pinjaman Daerah;
3. Koordinasi yang berlangsung diantara pekerja, diantara satuan kerja dan diantara bidang kerja;
4. Kompetensi aparatur dalam melaksanakan tugas dan pekerjaannya;
5. Alokasi Anggaran Kinerja Direktorat Fasilitas Dana Perimbangan dan Pinjaman Daerah;
6. Sarana Prasarana Kerja Direktorat Fasilitas Dana Perimbangan dan Pinjaman Daerah;
7. Disiplin Aparatur dalam melaksanakan kebijakan, aturan kerja dan pekerjaannya;
8. Budaya kerja yang tercermin dari sikap dan perilaku kerja aparatur dalam melaksanakan pekerjaannya; dan
9. Motivasi kerja aparatur dalam melaksanakan pekerjaan atau kegiatan.

Dalam dimensi eksternal Direktorat Fasilitas Dana Perimbangan dan Pinjaman Daerah, beberapa variabel yang teridentifikasi berpengaruh terhadap kinerja keuangan direktorat tersebut adalah :



1. Implementasi kebijakan yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah;
2. Implementasi kebijakan yang mengatur penyelenggaraan keuangan negara;
3. **Implementasi kebijakan fiskal** yang ditentukan oleh pemerintah untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan daerah;
4. Implementasi kebijakan Menteri Dalam Negeri yang terkait dengan kebutuhan pembiayaan daerah;
5. Implementasi kebijakan administrasi Direktorat Jenderal Bina Keuangan Daerah;
6. Implementasi kebijakan teknis Direktorat Jenderal Bina Keuangan Daerah; dan
7. Koordinasi dengan instansi terkait di tingkat pusat dan daerah.

Rumusan masalah dalam penelitian diajukan dengan pertanyaan penelitian sebagai berikut : 1) Apakah terdapat pengaruh Implementasi Kebijakan Fiskal terhadap Kinerja Keuangan Direktorat Fasilitas Pinjaman Daerah dan Dana Perimbangan?; (2) Apakah Terdapat pengaruh Kapasitas Kelembagaan terhadap Kinerja Keuangan Direktorat Fasilitas Pinjaman Daerah dan Dana Perimbangan?; (3) Apakah Terdapat pengaruh Implementasi Kebijakan Fiskal dan Kapasitas Kelembagaan secara bersama-sama terhadap Kinerja Keuangan Direktorat Fasilitas Pinjaman Daerah dan Dana Perimbangan?

TEORI

Teori Kebijakan Publik

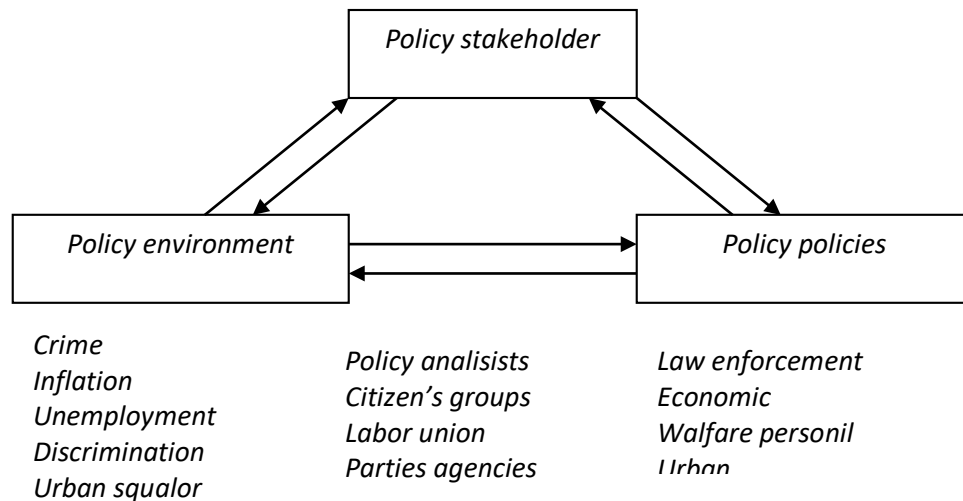
Kebijakan fiskal yang ditentukan oleh pemerintah merupakan salah satu jenis kebijakan publik yang terarah untuk mengatur dan mengarahkan aktivitas administrasi keuangan Negara. Anderson (1984:4) mengatakan : *In general usage, the term policy designates the behavior of some actor or set of actors, such as an official, a governmental agency, or a legislature, in an area of activity such as public transportation or consumer protection. Public policy also may be viewed as whatever governments choose to do or not to do.* George Edward III & Ira Sharkansky (dalam Affan Sulaeman (1998: 31) mengatakan bahwa kebijakan adalah apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah berupa sasaran atau program-program pemerintah dan dapat ditetapkan secara jelas dalam perundang-undangan. Menurut Nakamura dan Smallwood (1981:31), kebijakan publik merupakan serangkaian instruksi dari para pembuat keputusan kepada pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan. Menurut Nugroho (2009:495) Kebijakan publik dalam bentuk Undang-Undang atau Peraturan daerah adalah kebijakan publik yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau yang sering diistilahkan sebagai *peraturan pelaksanaan*. Kebijakan publik yang bisa langsung operasional antara lain *Keppres, Inpres, Kepmen, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas*, dan lain-lain.



Berdasarkan pendapat-pendapat yang tersaji maka dapat ditarik suatu konsep pemahaman tentang kebijakan publik sebagai berikut: 1) Pertama, kebijakan adalah apa yang dinyatakan dan dilakukan dan atau dinyatakan tidak dilakukan oleh pemerintah. Kebijakan tersebut merupakan suatu keputusan yang ditetapkan untuk menjadi pedoman, petunjuk, arahan atau landasan yang bersifat mengikat para pihak yang terkait, berkepentingan dan atau terlibat dalam proses pelaksanaan keputusan tersebut; 2) Kedua, kebijakan internal adalah keputusan-keputusan pimpinan organisasi, administrasi dan manajemen yang ditetapkan melalui suatu mekanisme pengambilan keputusan. Kebijakan ini berlaku serta mengikat hanya pada sebagian atau seluruh unsur yang tercakup dalam organisasi yang bersangkutan, misalnya organisasi pemerintahan; 3) Ketiga, kebijakan eksternal adalah keputusan-keputusan yang ditetapkan melalui suatu mekanisme pengambilan keputusan oleh lembaga-lembaga publik seperti misalnya lembaga legislatif dan lembaga eksekutif. Kebijakan ini diberlakukan dan atau mengikat seluruh unsur publik yang berkepentingan atau berhubungan dengan keputusan tersebut. Kebijakan eksternal dapat juga dikatakan sebagai kebijakan publik (*public policy*), yakni suatu kebijakan yang berkaitan dengan kepentingan publik atau masyarakat. Kebijakan pemberian insentif dan kemudahan investasi termasuk dalam pemahaman kebijakan eksternal. Kebijakan ini jelas mempunyai tujuan-tujuan tertentu.

Bagaimana lingkungan kebijakan berproses mengiringi suatu kebijakan publik ditunjukkan oleh Dye (dalam Dunn, 1981:46) dengan gambar berikut.

Gambar 1
 Bagian-bagian sistem kebijakan



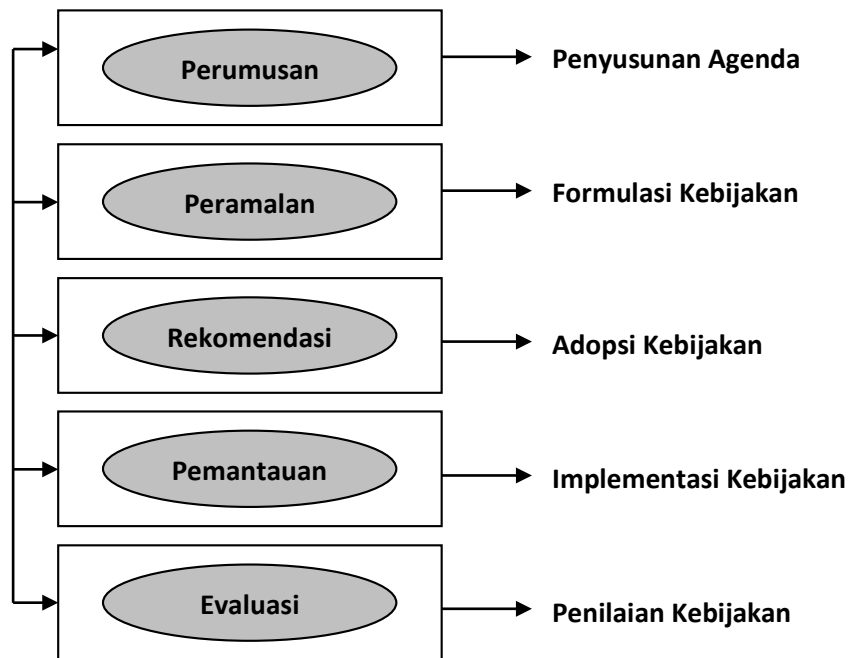
Sumber : Dunn, 1981:46



Penggambaran sistem kebijakan di atas menunjukkan wawasan pemahaman bagaimana keterkaitan proses implementasi kebijakan publik itu berlangsung dan melibatkan kepentingan para pihak. Dalam kaitan ini sering timbul situasi-situasi tertentu yang tidak hanya menunjukkan kompleksitas implementasi kebijakan publik, tetapi sekaligus menunjukkan dampak implementasi kebijakan publik terhadap pihak yang terkait dan atau berkepentingan proses implementasi kebijakan publik tersebut. Karena itu wajar-wajar saja bila setiap pihak yang berkepentingan dengan tujuan dan sasaran implementasi kebijakan publik memunculkan reaksi atau aksi tertentu dalam menyikapi proses implementasi kebijakan publik. Dalam konteks ini, tentu ada pihak yang merasa kurang puas terhadap kinerja kebijakan, tetapi di lain pihak kinerja kebijakan tidak dipersoalkan karena dianggap sudah sesuai peraturan yang mengatur kinerja kebijakan tersebut. Dalam konteks inilah implementasi kebijakan publik dapat menimbulkan sejumlah implikasi atau dampak yang mungkin memuaskan dan atau tidak memuaskan para pihak yang berkepentingan dengan kinerja kebijakan publik tersebut. Meskipun begitu, proses untuk mencapai tujuan-tujuan serta sasaran-sasaran kebijakan yang sudah ditetapkan sebelumnya sebaiknya tetap dipertahankan.

Guna memahami perspektif kinerja kebijakan yang efektif diperlukan suatu pendekatan analisis kinerja kebijakan. Bagaimana pendekatan analisis kebijakan tersebut, Dunn (1998:25) menunjukkan dengan gambar berikut:

Gambar 2
Tahapan proses pembuatan kebijakan
kaitannya dengan prosedur analisis kebijakan



Konsep pemahaman yang diperoleh dengan mempelajari gambar yang dikemukakan oleh Dunn itu dan relevan untuk diaplikasikan ke dalam proses implementasi kebijakan fiskal adalah sebagai berikut :1) Pertama, perumusan kebijakan hendaknya disertai dengan penyusunan agenda kebijakan yang jelas dan cermat, terutama agenda kebijakan di tingkat daerah. Dengan demikian para implementor kebijakan di tingkat teknis mempunyai pedoman yang jelas dan sekaligus memiliki panduan operasional untuk mengimplementasikan kebijakan.; 2) Kedua, karena proses implementasi kebijakan fiskal berlaku secara berjenjang serta mengaitkan beberapa unit kerja, maka kemungkinan-kemungkinan yang timbul dari kondisi struktural perlu diramalkan sedemikian rupa sehingga teridentifikasi berbagai kondisi sebagai masukan untuk memformulasikan teknis implementasikan kebijakan secara koordinatif dan efektif; 3) Ketiga, dari formulasi teknis kebijakan tersebut kemudian disusun suatu rekomendasi teknis guna mengadopsi kebijakan menurut kebutuhan teknis operasional kebijakan. Rekomendasi teknis yang dimaksud dapat disusun dalam bentuk pedoman pelaksanaan kebijakan untuk menjadi panduan teknis implementasi kebijakan; 4) Keempat, dengan penyediaan pedoman pelaksanaan kebijakan tersebut, maka dapat dilakukan kegiatan pemantauan oleh pihak yang paling berwenang agar diketahui bagaimana proses implementasi kebijakan itu berlangsung; 5) Kelima, terhadap hasil kegiatan pemantauan tersebut perlu dilakukan suatu pendekatan evaluasi untuk menilai efektivitas dan efisiensi implementasi kebijakan fiskal. Bila ditemukan penyimpangan maka perlu segera diambil keputusan dan dilakukan tindakan-tindakan yang diperlukan untuk mengembalikan arah kebijakan agar tetap efektif dalam mencapai tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran kebijakan.

Teori Implementasi Kebijakan Publik

Menurut Sunggono (1994 : 137), implementasi kebijakan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu. Dengan demikian, yang diperlukan dalam implementasi kebijakan ini adalah tindakan-tindakan seperti umpamanya tindakan-tindakan yang sah atau implementasi suatu rencana peruntukan. Anderson (1984:189) mengungkapkan : *In the United State, as in other modern political systems, public policy is implemented primary by a complex system of administrative agencies, now often called bureaucracies. These agencies perform most of the day-to-day work of government and thus affect citizens more directly by their action than do other government units.* Dengan demikian implementasi kebijakan publik tercakup dalam kompleksitas sistem administrasi publik yang mencakup persoalan-persoalan *man, money, material and method* yang diselenggarakan oleh unit-unit kerja pemerintahan. Dengan pandangan praktis, Sunggono (1994 : 137) menjelaskan : Implementasi merupakan “*is seen essentially as a technical or managerial problems*”. Berpijak pada pengertian ini, maka aspek teknis atau manajemen (dalam suatu organisasi) merupakan sarana untuk mewujudkan tujuan-tujuan yang ditetapkan dalam kebijakan publik, yang tidak lain,

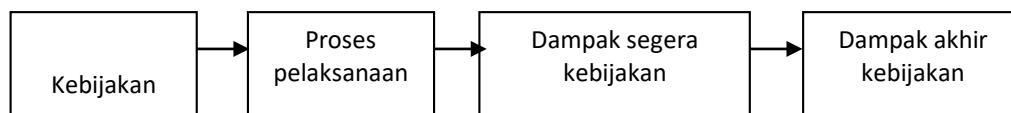


hal ini sebenarnya merupakan suatu proses implementasi kebijakan publik. Proses implementasi kebijakan publik baru dapat dimulai apabila tujuan-tujuan kebijakan publik telah ditetapkan, program-program pelaksanaan telah dibuat, dan dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan kebijakan tersebut.

Anderson (1984:189) mengatakan “*Administration worked with questions of fact, with what is rather than what should be, and consequently could focus on the most efficient means (or “no one best way”) of implementing policy.*”

Menurut Sunggono (1994 : 138), implementasi kebijakan publik pada umumnya diserahkan kepada lembaga-lembaga pemerintahan dalam berbagai jenjangnya hingga jenjang pemerintahan yang terendah. Hal ini merujuk pada pemikiran Edward III (1980:1) yang mengatakan : *Policy implementation, as we have seen, is the stage of policymaking between the establishment of a policy – such as the passage of a legislative act, the issuing of an executive order, the handing down of a judicial decision, or the promulgation of a regulatory rule – and the consequences of the policy for the people whom it affects.* Dengan demikian, implementasi kebijakan public menimbulkan konsekuensi tertentu pada masyarakat yang dituju dalam proses implementasi kebijakan publik tersebut. Dalam konteks ini, Sunggono (1994:139) mengemukakan skematik proses implementasi kebijakan berikut.

Gambar 3
Proses implementasi kebijakan



Sumber : Sunggono (1994 : 139)

Dari skema itu terlihat, bahwa proses implementasi dimulai dengan suatu kebijakan yang harus dilaksanakan. Hasil proses implementasi terdiri dari hasil kebijakan yang segera atau disebut sebagai “*policy performance*”. Secara konkret antara lain dapat kita lihat jumlah dan isi dari barang dan jasa yang dihasilkan pemerintah dalam jangka waktu tertentu untuk menaikkan taraf kesejahteraan warga masyarakat, misalnya. Perubahan dalam taraf kesejahteraan warga masyarakat dapat dianggap sebagai hasil akhir kebijakan yang disebut juga sebagai “*policy outcome*” atau “*policy impact*”. Suatu kebijakan publik akan menjadi efektif apabila dilaksanakan dan mempunyai dampak (manfaat) positif bagi anggota-anggota masyarakat. Dengan perkataan lain, tindakan atau perbuatan manusia sebagai anggota masyarakat bersesuaian dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah atau negara. Dengan demikian, apabila perilaku atau perbuatan mereka tidak sesuai dengan keinginan pemerintah atau negara, maka suatu kebijakan publik menjadi tidak efektif.



Menurut Sunggono (1994:143), kekurangefektifan implementasi kebijakan publik juga disebabkan karena kurangnya peran para aktor pelaksana (dan badan-badan pemerintahan) dalam implementasi kebijakan publik. Di samping itu, masih menurutnya juga disebabkan masih lemahnya peran para aktor tersebut dalam menyebarkan kebijakan-kebijakan publik baru kepada warga masyarakat. Anderson (dalam Sunggono, 1994:143), menjelaskan sebab-sebab anggota masyarakat berkeinginan untuk mengetahui dan melaksanakan suatu kebijakan publik. Sebab-sebab yang dimaksud adalah :

1. respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan-keputusan badan-badan pemerintah;
2. adanya kesadaran untuk menerima kebijakan;
3. adanya keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah, konstitusional, dan dibuat oleh para pejabat pemerintah yang berwenang melalui prosedur yang telah ditetapkan;
4. sikap menerima dan melaksanakan kebijakan publik karena kebijakan itu lebih sesuai (bermanfaat) dengan kepentingan pribadi;
5. adanya sanksi-sanksi tertentu yang akan dikenakan apabila tidak melaksanakan suatu kebijakan;
6. adanya penyesuaian waktu khususnya bagi kebijakan-kebijakan yang kontroversial yang lebih banyak mendapat penolakan warga masyarakat dalam implementasinya.

Implementasi kebijakan yang berlangsung dalam hierarki instansi pelayanan publik tercakup dalam kegiatan komunikasi. Fungsi komunikasi ini sangat penting dalam proses pelaksanaan kebijakan pemerintah. Menurut Dwidjowijoto (2004: 111) agenda penting dalam pengelolaan pemerintahan adalah komunikasi pemerintahan sebagai salah satu fungsi (manajemen) pemerintahan. Dalam proses implementasi kebijakan, komunikasi sebagai suatu pola interaksi dapat berfungsi untuk mensosialisasikan kebijakan, dan menjalin hubungan kondisional, hubungan situasional dan hubungan fungsional antar sumber daya administrasi. Hubungan kondisional adalah proses interaksi di antara kondisi-kondisi tertentu yang terbangun dalam kegiatan administrasi. Hubungan situasional adalah proses interaksi di antar situasi-situasi tertentu yang berkembang dalam kegiatan administrasi. Hubungan fungsional adalah proses interaksi di antara fungsi-fungsi unit kerja birokrasi yang saling berkaitan di dalam kegiatan administrasi. Dengan demikian fungsi komunikasi dalam proses implementasi kebijakan sangat penting, karena tidak hanya bertujuan membangun persamaan persepsi, tetapi sekaligus juga bertujuan membangun hubungan-hubungan yang selaras di antara elemen-elemen administrasi.

Sumber daya dalam proses implementasi dapat diartikan sebagai segala sesuatu yang berguna dan atau dibutuhkan untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut secara efektif. Sumber daya yang dimaksud dapat berupa sumber daya manusia, sumber daya pembiayaan dan sumber daya aturan serta sumber daya sarana dan



prasarana. Keseluruhan sumber daya tersebut didayagunakan untuk mencapai hasil kebijakan yang diharapkan. Hasil kebijakan dicapai melalui pelaksanaan berbagai program dan kegiatan. Dengan demikian proses implementasi kebijakan mencakup serangkaian pelaksanaan program dan kegiatan tertentu.

Kelemahan yang sering timbul dalam proses implementasi kebijakan adalah masalah birokrasi yang terlalu hirarkis. Dalam konteks ini, Edward III (1980:11) mengemukakan :

Even if sufficient resources to implement a policy exist and implementors know what to do and want to do it, implementation may still be thwarted because of deficiencies in bureaucratic structure. Organizational fragmentation may hinder the coordination necessary to implement successfully a complex policy requiring the cooperation of many people, and it may also waste scarce resources, inhibit change, create confusion, lead to policies working at cross-purposes, and result in important functions being overlooked.

As organizational units administer policies they develop standard operating procedures (SOPs) to handle the routine situations with which they regularly deal. Unfortunately, SOPs designed for on going policies are often inappropriate for new policies and may cause resistance to change, delay, waste, or unwanted actions. SOPs sometimes hinder rather than help policy implementation.

Dari pemikiran Edward III di atas terungkap bahwa untuk mensukseskan implementasi kebijakan diperlukan koordinasi dan kerjasama para pihak yang secara fungsional terkait dalam proses implementasi kebijakan. Hal ini bisa terjadi karena kompleksitas implementasi kebijakan itu tidak terbatas hanya pada satu atau dua aspek saja. Karena itu, Edward III memandang penting *standard operating procedure* untuk menyikapi situasi yang timbul dalam proses implementasi kebijakan.

Berdasarkan teori implementasi kebijakan public Edward III (1980:10) yang mengatakan bahwa ada empat *critical factor* yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan yaitu *communication, resources, disposition or attitude and bureaucracy structure* disusun definisi konseptual variabel bahwa Implementasi Kebijakan Fiskal adalah pelaksanaan regulasi yang mengatur fasilitasi kebijakan Dana Perimbangan dan Pinjaman Daerah oleh Direktorat Fasilitas Dana Perimbangan dan Pinjaman Daerah yang ditelaah menurut *communication, resources, disposition or attitude and bureaucracy structure*. Dari definisi diturunkan 4 dimensi analisis : (1) Dimensi Komunikasi; (2) Dimensi Sumber Daya; (3) Dimensi Disposisi; dan (4) Dimensi Struktur Birokrasi.

Implementasi kebijakan berkorelasi dengan kinerja keuangan karena implementasi kebijakan menurut Edward III (1980:10) yang mengatakan bahwa ada empat kritikal faktor yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan yaitu *communication, resources, disposition or attitude and bureaucracy structure*. Dengan teori kinerja yang merujuk kepada Bernandin & Russel (dalam Sianipar,2000:5) mengatakan bahwa kinerja adalah hasil dari fungsi pekerjaan atau kegiatan tertentu selama suatu periode



waktu tertentu. Karena itu, dapat dinyatakan bahwa implementasi kebijakan berpengaruh terhadap kinerja keuangan, termasuk kinerja keuangan pada Direktorat Fasilitas Dana Perimbangan dan Pinjaman Daerah Kementerian Dalam Negeri.

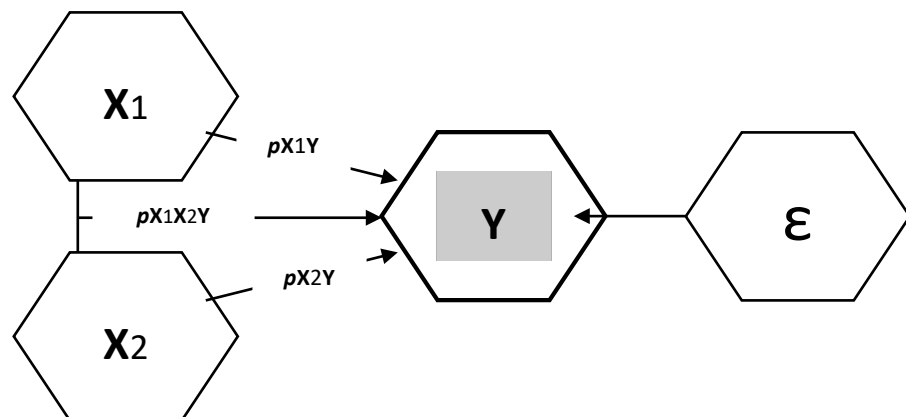
Berhasil atau tidak berhasilnya kinerja keuangan pada Direktorat Fasilitas Dana Perimbangan dan Pinjaman Daerah kementerian Dalam Negeri tergantung dari Implementasi Kebijakan yang dilaksanakan, apakah sesuai dengan kebijakan yang telah ditentukan yang menjadi acuan dalam penerapan kebijakan tersebut. Dengan demikian implementasi kebijakan berpengaruh terhadap kinerja keuangan. Dengan acuan teori dari Edward III selanjutnya dikonseptualisasikan bahwa implementasi kebijakan berpengaruh terhadap kinerja keuangan Direktorat Fasilitas Dana Perimbangan dan Pinjaman Daerah kementerian Dalam Negeri.

METODE PENELITIAN

Metode yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah jenis atau metode penelitian eksplanatif dengan pendekatan kuantitatif.

Rancangan desain penelitian dengan gambar dibawah ini

Gambar 4
Desain Penelitian



Disain penelitian yang tergambar di atas menunjukkan suatu konsep penelitian dengan penjelasan sebagai berikut :

1. **X1** adalah variabel bebas **Implementasi Kebijakan Fiskal** yang diposisikan sebagai variabel yang berkorelasi atau mempengaruhi Y.
2. **X2** adalah variabel bebas **Kapasitas Kelembagaan** yang diposisikan sebagai variabel yang berkorelasi atau mempengaruhi Y.
3. **Y** adalah variabel terikat **Kinerja Keuangan** Direktorat Fasilitas Dana Perimbangan dan Pinjaman Daerah yang diposisikan sebagai variabel yang dipengaruhi oleh kedua variabel bebas tersebut.



4. ϵ (epsilon) adalah variabel-variabel lain juga berkorelasi atau mempengaruhi Y akan tetapi tidak termasuk obyek penelitian. Meskipun demikian, dari hasil pengukuran statistik koefisien determinasi kontribusi pengaruh variabel-variabel lain terhadap Y dapat diketahui.
5. $pX1Y$ adalah parameter struktural yang menjadi model pengukuran pengaruh X1 terhadap Y.
6. $pX2Y$ adalah parameter struktural yang menjadi model pengukuran pengaruh X2 terhadap Y.
7. $pX1X2Y$ adalah parameter struktural yang menjadi model pengukuran pengaruh X1 dan X2 secara bersama-sama terhadap Y.

Berdasarkan teori implementasi kebijakan public Edward III (1980:10) yang mengatakan bahwa ada empat critical factor yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan yaitu *communication, resources, disposition or attitude and bureaucracy structure* disusun definisi konseptual variabel bahwa Implementasi Kebijakan Fiskal adalah pelaksanaan regulasi yang mengatur fasilitasi kebijakan Dana Perimbangan dan Pinjaman Daerah oleh Direktorat Fasilitas Dana Perimbangan dan Pinjaman Daerah yang ditelaah menurut *communication, resources, disposition or attitude and bureaucracy structure*.

Berdasarkan teori Kapasitas kelembagaan dari De Vita et.al. (2001: 45), kapasitas kelembagaan mencakup lima faktor, yaitu visi dan misi, kepemimpinan, sumberdaya, jaringan/kemitraan, serta layanan dan produk, disusun definisi konseptual variabel bahwa Kapasitas Kelembagaan adalah kemampuan organisasional Direktorat Fasilitas Dana Perimbangan dan Pinjaman Daerah dalam melaksanakan regulasi yang mengatur fasilitasi Dana Perimbangan dan Pinjaman Daerah yang ditelaah menurut visi dan misi, kepemimpinan, sumberdaya, jaringan kemitraan, dan pelayanan.

Tabel 1
 Konstruksi Operasional Variabel Kapasitas Kelembagaan

Variabel	Dimensi	Indikator	Item
KAPASITAS KELEMBAGAAN De Vita et.al. (2001: 45)	1. Visi dan Misi	1.1 Kejelasan visi direktorat	13
		1.2 Kejelasan misi direktorat	14
		1.3 Penjabaran visi dan misi direktorat	15
	2. Kepemimpinan	2.1 Interaksi antar pimpinan	16
		2.2 Interaksi antar pimpinan dengan staf	17
		2.3 Interaksi staf dengan staf	18
	3. Sumber Daya	3.1 Dukungan sumber daya manusia	19
		3.2 Dukungan sumber daya pembiayaan	20
		3.3 Dukungan sumber daya fasilitas	21



	4. Jaringan Kemitraan	4.1 Kemitraan dengan instansi terkait 4.2 Kemitraan dengan unit kerja terkait 4.3 Kemitraan dengan Pemerintah Daerah	22 23 24
	5. Pelayanan	5.1 Pelayanan Informasi 5.2 Pelayanan administrasi 5.3 Pelayanan teknis	25 26 27

Bernandin & Russel (dalam Sianipar,2000:5) mengatakan bahwa kinerja adalah hasil dari fungsi pekerjaan atau kegiatan tertentu selama suatu periode waktu tertentu. Sesuai pengertian ini ada tiga aspek yang perlu dipahami setiap pegawai dan atau pemimpin suatu organisasi/unit kerja yakni 1) kejelasan tugas atau pekerjaan yang menjadi tanggung jawabnya; 2) kejelasan hasil yang diharapkan dari suatu pekerjaan atau fungsi; 3) waktu yang diperlukan menyelesaikan suatu pekerjaan agar hasil yang diharapkan dapat terwujud. Berdasarkan teori kinerja ini disusun definisi konseptual variabel Kinerja Keuangan Direktorat Fasilitas Pinjaman Daerah dan Dana Perimbangan adalah hasil dari pelaksanaan fungsi pekerjaan atau kegiatan tertentu selama suatu periode waktu tertentu yang ditelaah menurut kejelasan tugas atau pekerjaan yang menjadi tanggung jawabnya, kejelasan hasil yang diharapkan dari suatu pekerjaan atau fungsi, dan waktu yang diperlukan menyelesaikan suatu pekerjaan agar hasil yang diharapkan dapat terwujud. Definisi diturunkan menjadi 3 dimensi analisis : (1) Dimensi kejelasan tugas atau pekerjaan, (2) Dimensi kejelasan hasil pelaksanaan pekerjaan atau fungsi, dan (3) Dimensi waktu penyelesaian pekerjaan.

HASIL PENELITIAN

Berdasarkan hasil pengukuran statistik Persamaan Regresi diketahui bahwa variabel Impelementasi Kebijakan dan Kapasitas Kelembagaan berpengaruh positif (searah) dan signifikan terhadap Kinerja Keuangan Direktorat Fasilitas Dana Perimbangan dan Pinjaman Daerah. Serta pengukuran Persamaan Regresi Ganda diketahui bahwa kontribusi pengaruh Kapasitas Kelembagaan lebih besar dari kontribusi Implementasi Kebijakan terhadap Kinerja Keuangan Direktorat Fasilitas Dana Perimbangan dan Pinjaman Daerah.

Pembahasan hasil penelitian merujuk pada hasil analisis data kuantitatif yang meliputi hasil pengukuran dan pengujian tiga hipotesis sebagai berikut :

- Terdapat pengaruh Implementasi Kebijakan terhadap Kinerja Keuangan Direktorat Fasilitas Dana Perimbangan dan Pinjaman Daerah.
- Terdapat pengaruh Kapasitas Kelembagaan terhadap Kinerja Keuangan Direktorat Fasilitas Dana Perimbangan dan Pinjaman Daerah.
- Terdapat pengaruh Implementasi Kebijakan dan Kapasitas Kelembagaan secara bersama-sama terhadap Kinerja Keuangan Direktorat Fasilitas Dana Perimbangan dan Pinjaman Daerah.



Berdasarkan rujukan teori Implementasi Kebijakan yang dikemukakan, dan mengacu pada hasil penelitian terbukti bahwa Implementasi Kebijakan berpengaruh kuat terhadap Kinerja Keuangan Direktorat Fasilitas Dana Perimbangan dan Pinjaman Daerah. Oleh karena itu dalam rangka peningkatan Kinerja Keuangan Direktorat Fasilitas Dana Perimbangan dan Pinjaman Daerah dapat melalui upaya memberi perhatian terhadap keempat dimensi Implementasi Kebijakan yaitu *communication, resources, disposition or attitudes, and bureaucratic structure*.

Dari rujukan teori Kapasitas Kelembagaan yang dikemukakan, dan mengacu pada hasil penelitian terbukti bahwa Kapasitas Kelembagaan berpengaruh sangat kuat terhadap Kinerja Keuangan Direktorat Fasilitas Dana Perimbangan dan Pinjaman Daerah. Oleh karena itu dalam rangka peningkatan Kinerja Keuangan Direktorat Fasilitas Dana Perimbangan dan Pinjaman Daerah dapat melalui upaya memberi perhatian terhadap kelima dimensi Kapasitas Kelembagaan yaitu visi dan misi, kepemimpinan, sumberdaya, jaringan kemitraan, dan pelayanan

Kinerja Keuangan Direktorat Fasilitas Pinjaman Daerah dan Dana Perimbangan adalah hasil dari pelaksanaan fungsi pekerjaan atau kegiatan tertentu selama suatu periode waktu tertentu yang ditelaah menurut kejelasan tugas atau pekerjaan yang menjadi tanggung jawabnya, kejelasan hasil yang diharapkan dari suatu pekerjaan atau fungsi, dan waktu yang diperlukan menyelesaikan suatu pekerjaan agar hasil yang diharapkan dapat terwujud. Berdasarkan hasil pengujian hipotesis ini maka dapat dinyatakan pula di antara Implementasi Kebijakan dan Kapasitas Kelembagaan yang diposisikan sebagai variabel bebas dengan Kinerja Keuangan Direktorat Fasilitas Dana Perimbangan dan Pinjaman Daerah yang diposisikan sebagai variabel terikat terjadi suatu mekanisme hubungan kausalitas. Mekanisme hubungan kausalitas dapat diartikan sebagai suatu proses hubungan situasional, hubungan kondisional atau hubungan fungsional di antara indikator-indikator Implementasi Kebijakan dan Kapasitas Kelembagaan secara bersama-sama dengan indikator-indikator Kinerja Keuangan Direktorat Fasilitas Dana Perimbangan dan Pinjaman Daerah.

Berdasarkan hasil penghitungan statistik koefisien determinasi diketahui bahwa tinggi rendahnya Kinerja Keuangan Direktorat Fasilitas Dana Perimbangan dan Pinjaman Daerah sebagian besar dipengaruhi oleh Implementasi Kebijakan dan Kapasitas Kelembagaan. Di samping itu ada faktor-faktor lain yang tidak ikut diteliti dalam penelitian ini namun juga turut mempengaruhinya, seperti pelaksanaan program pelaksanaan rencana dan strategis Direktorat, kepemimpinan, koordinasi kerja, sarana dan prasarana, alokasi anggaran, dan koordinasi antar instansi. Dalam konteks itu, bila dinilai dari hasil penghitungan statistik persamaan regresi ganda X_1 dan X_2 secara bersama-sama terhadap Y menunjukkan kontribusi pengaruh Kapasitas Kelembagaan (X_2) terhadap Kinerja Keuangan Direktorat Fasilitas Dana Perimbangan dan Pinjaman Daerah lebih besar dari kontribusi pengaruh Implementasi Kebijakan (X_1) terhadap



Kinerja Keuangan Direktorat Fasilitas Dana Perimbangan dan Pinjaman Daerah. Artinya, hasil penelitian ini layak dianggap aktual, karena Kinerja Keuangan Direktorat Fasilitas Dana Perimbangan dan Pinjaman Daerah dipengaruhi oleh Kapasitas Kelembagaan sebagai kemampuan organisasional Direktorat Fasilitas Dana Perimbangan dan Pinjaman Daerah dalam melaksanakan regulasi yang mengatur fasilitas Dana Perimbangan dan Pinjaman Daerah yang ditelaah menurut visi dan misi, kepemimpinan, sumberdaya, jaringan kemitraan, dan pelayanan.

Dengan demikian diperoleh suatu gambaran faktual bahwa peningkatan Kinerja Keuangan Direktorat Fasilitas Dana Perimbangan dan Pinjaman Daerah dapat dilakukan dengan cara memprioritas upaya peningkatan Kapasitas Kelembagaan dalam rangka peningkatan Kinerja Keuangan Direktorat Fasilitas Dana Perimbangan dan Pinjaman Daerah yang tergambarkan dengan visi dan misi, kepemimpinan, sumberdaya, jaringan kemitraan, dan pelayanan. Bernandin & Russel (dalam Sianipar,2000:5) mengatakan bahwa kinerja adalah hasil dari fungsi pekerjaan atau kegiatan tertentu selama suatu periode waktu tertentu. Sesuai pengertian ini ada tiga aspek yang perlu dipahami setiap pegawai dan atau pemimpin suatu organisasi/unit kerja yakni 1) kejelasan tugas atau pekerjaan yang menjadi tanggung jawabnya; 2) kejelasan hasil yang diharapkan dari suatu pekerjaan atau fungsi; 3) waktu yang diperlukan menyelesaikan suatu pekerjaan agar hasil yang diharapkan dapat terwujud. Berdasarkan teori kinerja ini disusun definisi konseptual variabel Kinerja Keuangan Direktorat Fasilitas Pinjaman Daerah dan Dana Perimbangan adalah hasil dari pelaksanaan fungsi pekerjaan atau kegiatan tertentu selama suatu periode waktu tertentu yang ditelaah menurut kejelasan tugas atau pekerjaan yang menjadi tanggung jawabnya, kejelasan hasil yang diharapkan dari suatu pekerjaan atau fungsi, dan waktu yang diperlukan menyelesaikan suatu pekerjaan agar hasil yang diharapkan dapat terwujud.

DAFTAR PUSTAKA

- Anderson, James E, 1984, *Public Policy Making*, Second Edition, Houghton Mifflin Company, USA.
- Atmodiwirio, Soebagio, 2000, *Manajemen Pendidikan Indonesia*, Jakarta: PT Ardadizya Jaya
- Cohen, John M, Sthepen B.Peterson, 1999, *Administrative Decentralization : Strategies for Developing Countries*, Connecticut USA : Kumarian Press
- Dwidjowijoto, Riant Nugroho, 2004, *Komunikasi Pemerintahan*, Jakarta : PT Gramedia.
- Dwiyanto, Agus, 2005, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Jakarta: Gadjah Mada University Press
- Edward III, George C, 1980, *Implementing Public Policy*, Congressional Quarterly Inc, USA



- Faules, Don F. And Pace, R. Wayne, 2006, *Komunikasi Organisasi*, Strategi Meningkatkan Kinerja Perusahaan, cetakan keenam, penerjemah : Mulyana, Deddy dkk, Bandung:PT Remaja RosdaKarya.
- Gaspersz, Vincent, 2002: *Manajemen Kualitas Dalam Industri Jasa* (terjemahan), Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama,
- Gibson, Ivancevich dan Donnelly. 1996, *Organisasi : Perilaku, Struktur, Proses*, Edisi Kedelapan Jilid Satu, Terjemahan Nunuk Ardiani, Jakarta : Binarupa Aksara.
- Hutapea dan Thoha, Miftah, 2008, *Perilaku Organisasi : Konsep Dasar dan Aplikasinya*, Edisi I. Cetakan 15, Jakarta : PT. RajaGrafindo Persada
- LAN RI, 2000, *Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jakarta: Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia
- Martin, Anthony Dio, 2002, *Human Resource Kompetensi Model Tren Baru Revitalisasi SDM*, dalam Soetjipto, Budi, et.al., 2002, *Paradigma Baru- Manajemen Sumber Daya Manusia*, Yogyakarta : Amara Books
- Nadler, D.A., and Tushman, M.L, 1988, “*Competing by design*” Executive Excellence. Ndraha. 2008. *Kybernologi dan Kepamongprajaan* cet 1. Banten : Sirao Credentia Center
- Rasyid, Muhammad Ryaas, 1999, *Makna Pemerintahan-Tinjauan dari segi Etika dan Kepemimpinan*, Jakarta: PT. Mutiara Sumber Widya
- Ratminto, dan Atik Septi Winarsih, 2005, *Manajemen Pelayanan*, Jakarta: Pustaka Pelajar
- Ripley, Randall. B., Franklin, Grace. A. 1990. *Policy Implementation and Bureaucracy (Second Edition)*. The Dorsey Press : Chicago, Illinois.
- Sendjaja, Djuarsa, 1999, *Pengantar Komunikasi*, Modul Universitas Terbuka
- Shermon, Ganesh, 2004, *Competency based HRM*, India : Tata McGraw-Hill Publishing Company Limited
- Sinambela, Poltak, Lijan, 2006, *Reformasi Pelayanan Publik*, Jakarta : PT. Bumi Aksara
- Solichin Abdul Wahab, 2004, *Analisis Kebijakan*, PT Bumi Aksara, Jakarta
- Spencer, Lyle, M. Jr. And Spencer, M. Signe. 1993. *Competence At Work Models For Superior Performance*, United State of America: John Wiley & Sons, Inc
- Sumodiningrat, Gunawan, 2007. *Pemberdayaan Sosial, Kajian Ringkas tentang Pembangunan Manusia Indonesia*, Jakarta: Kompas
- Sunggono, Bambang, 1994, *Hukum Dan Kebijakan Publik*, Jakarta: Sinar Grafika, Djojonegoro, Wardiman, 1998, *Lima Tahun Mengemban Tugas SDM – Tantangan Yang Tiada Hentinya*, Jakarta : PT Jaya Agung Offset
- Supranto, J. 1997. *Statistik-Teori dan Aplikasi*, Jakarta : Erlangga
- Sutarto. 1991, *Dasar-dasar Organisasi*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta
- Sutopo dan Sugiyanti, 1990. *Pelayanan Prima*, Jakarta: LAN.
- Tjiptono, Fandy dan Diana, Anastasia. 1996. *Total Quality Management*, Yogyakarta : Andi Offset



- Tjiptono, Fandy, 1997. *Strategi Pemasaran*, (Jilid II), Yogyakarta: CV. ANDI
- Wexley, Kenneth N., dan Gary A. Yukl, 2005, *Perilaku Organisasi dan Psikologi Personalia*, Jakarta : PT. Rineka Cipta.
- Widodo, MS Joko, 2007, *Membangaun Birokrasi Berbasis Kinerja*, Malang : Bayumedia
- Zeithaml, Valarie, A. Parasuraman and Leonard L. Berry, 1990, *Devering Quality Service*, New York: The Free Press.

