

BAB II

PEMERINTAHAN DAERAH

2.1 Otonomi Daerah

2.1.1 Pengertian Otonomi Daerah

Otonomi daerah menurut UU no. 22 tahun 1999 adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan perundang-undangan.

Sedangkan daerah otonomi menurut undang-undang no 22 tahun 1999, yang selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2.1.2 Tujuan Otonomi Daerah

Tujuan otonomi daerah menurut UU no 22 tahun 1999 yaitu diarahkan untuk memacu pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya, meningkatkan kesejahteraan rakyat, menggalakkan prakarsa dan peran aktif masyarakat serta peningkatan pendayagunaan potensi daerah secara optimal dan terpadu secara nyata, dinamis dan bertanggungjawab sehingga memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa, mengurangi beban pemerintah pusat dan campur tangan didaerah yang akan memberikan peluang untuk koordinasi tingkat lokal.

Nyata berarti pemberian otonomi daerah didasarkan pada faktor-faktor, perhitungan, tindakan dan kebijaksanaan yang benar-benar menjamin daerah yang bersangkutan dapat mengurus rumah tangganya sendiri. Sedangkan dinamis didasarkan pada kondisi dan perkembangan pembangunan, dan bertanggungjawab adalah pemberian otonomi yang diupayakan untuk meperlancar pembangunan dipelosok tanah air. Uraian diatas merupakan tujuan ideal dari otonomi daerah. Pencapaian tujuan tersebut tentunya tergantung dari kesiapan masing-masing daerah yang menyangkut ketersediaan sumber daya atau potensi daerah, terutama untuk sumber daya manusia yang tentunya akan berperan dan berfungsi sebagai motor penggerak jalannya pemerintahan daerah. (Halim,2001:23-24).

Tujuan otonomi daerah juga dapat dilihat dari dua sisi kepentingan, yaitu kepentingan pemerintah pusat dan daerah (Halim,2001:23):

a. Kepentingan Pemerintah Pusat

Dari kepentingan pemerintah pusat, tujuan utamanya adalah pendidikan, politik, pelatihan kepemimpinan, menciptakan stabilitas politik dan mewujudkan demokratisasi sistem pemerintahan daerah.

b. Kepentingan Pemerintah Daerah

Bila dilihat dari sisi pemerintah daerah ada tiga tujuan yaitu:

- a. Untuk mewujudkan apa yang disebut sebagai *political equality*, artinya melalui otonomi daerah diharapkan akan lebih membuka kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktivitas politik ditingkat lokal atau daerah.

pembangunan dan pelayanan social masyarakat. Seluruh aktivitas pengelolaan keuangan daerah diinformasikan dalam laporan keuangan daerah atau laporan pertanggungjawaban keuangan daerah (LPJK). Laporan keuangan daerah mengacu pada anggaran yang telah direncanakan sebelumnya. Didalam LPJK sendiri terdapat APBD yang berupa anggaran keuangan yang merupakan target rencana pengelolaan keuangan yang disandingkan dengan realisasi yang dicatat dalam kurun waktu satu tahun anggaran.

APBD mempunyai beberapa pengertian menurut Abdul Halim (2002:24) yaitu:

APBD adalah rencana kegiatan pemerintah daerah yang dituangkan dalam bentuk angka dan menunjukkan adanya sumber penerimaan yang merupakan target minimal dan biaya yang merupakan batas maksimal untuk suatu periode tertentu.

APBD menurut Mamesah (1995:20) yaitu:

Rencana operasional keuangan pemerintah daerah dimana disuatu pihak menggambarkan perkiraan pengeluaran setinggi-tingginya guna membiayai kegiatan-kegiatan dan proyek daerah dalam 1 (satu) tahun anggaran tertentu, dan dipihak lain menggambarkan perkiraan penerimaan dan sumber-sumber penerimaan daerah guna menutupi pengeluaran-pengeluaran yang dimaksud.

APBD menurut UU no 32 tahun 2004 pasal 14:

Rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah. Penyusunan APBD mempunyai beberapa peranan yang penting.

Peranan utama dari APBD antara lain (Kansil,2002:15) :

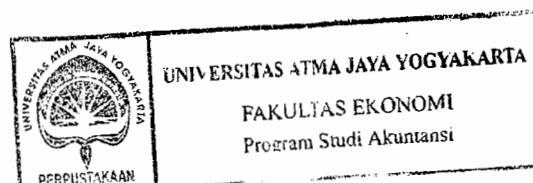
- a. Menentukan jumlah pajak yang dibebankan kepada rakyat daerah yang bersangkutan.
- b. Memberi isi dan arti tanggungjawab pemerintah daerah.

- c. Merupakan sarana untuk mewujudkan otonomi yang nyata dan bertanggungjawab.
- d. Merupakan sarana untuk melaksanakan pengawasan terhadap daerah dengan cara yang mudah dan berhasil.
- e. Merupakan pemberian kuasa kepada kepala daerah untuk melakukan penyelenggaraan keuangan daerah didalam batas-batas tertentu.

Didalam APBD mengandung beberapa unsur-unsur yang mendasari penyusunan APBD (Halim,2002:16) antara lain:

- a. Rencana kegiatan suatu daerah beserta uraiannya secara rinci.
- b. Hanya sumber penerimaan yang merupakan target minimal untuk menutupi biaya-biaya sehubungan dengan aktivitas tersebut dan adanya biaya-biaya yang merupakan batas minimal pengeluaran-pengeluaran yang akan dilaksanakan.
- c. Jenis kegiatan dan proyek yang dituangkan dalam bentuk angka.
- d. Periode anggaran yaitu biasanya 1 (satu) tahun.

Pada masa pasca reformasi bentuk APBD mengalami beberapa perubahan cukup mendasar. Aspek yang paling menonjol dalam perubahan itu terkait dengan proses transparansi penginformasian kepada publik atau pengguna APBD. Disamping mengedepankan sifat yang informative, penyusunan APBD mengacu pada pendekatan kinerja (performance budget). Perubahan bentuk penyusunan APBD yang baru didasarkan pada peraturan-peraturan mengenai otonomi daerah terutama UU no 22 tahun 1999 yang diperbarui dengan UU no 32 tahun 2004



tentang pemerintah daerah. Berdasarkan Undang-undang tersebut bentuk APBD bukan lagi berbentuk 2 sisi yaitu hanya terdapat pos pendapatan dan pengeluaran saja tetapi ditambahkan adanya pemisahan pada pos penerimaan. Penerimaan atau pendapatan daerah terdiri dari semua hak daerah yang diakui sebagai penambah kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Perbedaan dengan pos pembiayaan adalah pada pos pembiayaan dipisahkan antara penerimaan dengan maksud yang harus dibayar kembali dan atau pengeluaran yang akan diterima kembali baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun berikutnya. Pos lainnya adalah pos belanja, dimana pos ini mencatat kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode-periode tahun anggaran yang bersangkutan. Selain ketiga pos tersebut masih terdapat pos pinjaman daerah, yaitu semua transaksi yang mengakibatkan daerah menerima jumlah uang atau menerima manfaat yang bernilai uang dari pihak lain sehingga daerah tersebut dibebani kewajiban untuk membayar kembali.

2.3.4 Alat Analisis Kinerja Sektor Publik

Metode alat analisis yang digunakan dalam pengukuran kinerja sector publik tidak jauh berbeda fungsinya dengan penggunaan organisasi komersial (profit oriented) (Halim,2002:127). Salah satu metode analisis yang dapat digunakan adalah metode analisis rasio keuangan., pada sector publik khususnya terhadap APBD. Tetapi pada prakteknya penggunaan analisis rasio keuangan belum banyak digunakan sehingga secara teori belum ada kesepakatan secara bulat mengenai

nama dan akidah pengukurannya (Halim,2002:127). Namun pemakaian dalam rangka pengelolaan keuangan daerah yang transparan, jujur, demokratis, efisien dan akuntabel, analisis rasio keuangan terhadap APBD perlu dilaksanakan meskipun kaidah-kaidah pengakuntansian dalam APBD berbeda dengan laporan keuangan pada perusahaan swasta atau komersil.

Hasil dari analisis rasio keuangan APBD dapat dinilai dengan berbagai macam cara, antara lain:

1. Analisis deret berkala, yaitu penilaian dengan membandingkan hasil analisis dari periode dahulu hingga sekarang.
2. Analisis antar pemerintah daerah tertentu yang identik atau mempunyai potensi daerah yang relatif sama.

2.3.5 Analisis Rasio Keuangan Sektor Publik

Pengukuran kinerja dengan menggunakan analisis rasio keuangan sector publik yaitu APBD merupakan hasil perbandingan dari metode analisis rasio yang diterapkan pada perusahaan swasta. Menurut Widodo dalam (Halim,2002:128) dari segi data keuangan yang bersumber dari APBD dapat dikembangkan menjadi beberapa macam analisis rasio keuangan yaitu rasio kemandirian, rasio efisiensi dan efektifitas, rasio aktifitas, DSCR, rasio pertumbuhan.

2.3.5.1 Rasio Kemandirian Keuangan Daerah

UU no 32 tahun 2004 pasal 10 ayat 1 dan 2 tentang pemerintah daerah menegaskan pemberian kewenangan otonomi seluas-luasnya kepada pemerintah

daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan pemerintah daerah seperti yang diatur dalam UU. Otonomi daerah sebagai wujud asas desentralisasi wewenang pemerintah pusat kepada daerah, memberikan kebebasan mengurus sendiri urusan pemerintah yang menjadi kewenangan pemerintah daerah. Didalam mengurus kewenangannya pemerintah daerah menggunakan pendanaan pada pembelanjaan belanja daerah, hal ini ditegaskan pada pasal 155. Didalam pasal itu disebutkan bahwa segala urusan pemerintah daerah didanai dari dan atas beban anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Pada intinya penyelenggaraan pemerintah dapat berjalan apabila terdapat dukungan pembiayaan yang memadai, hal ini berkaitan dengan kelancaran otonomi fiskal dari pemerintah daerah. Otonomi fiskal atau kemandirian pengurusan keuangan daerah adalah kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah (Halim,2002:128).

Kemampuan pendanaan kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat dalam setiap daerah berbeda-beda. Kemampuan pemerintah daerah ini dapat diukur berdasarkan tingkatan rasio kemandirian keuangan daerah. Rasio kemandirian keuangan daerah merupakan aktivitas untuk menggambarkan ketergantungan daerah terhadap sumber dana ekstern (Halim,2002:128).

Tujuan dari pengukuran Rasio Kemandirian Daerah antara lain (Halim,2002:128):

1. Dapat menunjukkan kinerja pemerintahan daerah dalam pengelolaan penerimaan Pendapatan Asli Daerah melalui sumber-sumber pemasukan dana.
2. Menunjukkan tingkat partisipasi masyarakat, semakin tinggi tingkat rasio semakin tinggi pula partisipasi masyarakat sebagai salah satu sumber dana pemasukan keuangan daerah.
3. Partisipasi masyarakat yang baik dapat diasumsikan kesejahteraan masyarakat juga cenderung baik.

Kemandirian keuangan daerah menurut Widodo dalam (Halim, 2002:128) dapat ditunjukkan oleh besar kecilnya PAD dibandingkan dengan pendapatan daerah yang berasal dari sumber lain misalnya bantuan pemerintah pusat maupun dari pinjaman.

$$\text{Rasio Kemandirian} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Bantuan pemerintah pusat/ propinsi dan pinjaman}}$$

Penilaian rasio kemandirian keuangan daerah diperoleh dari hasil rasio yang menunjukkan tingkat ketergantungan keuangan daerah terhadap bantuan pihak ekstern (terutama pemerintah pusat dan propinsi). Semakin tinggi tingkat rasio kemandirian juga menunjukkan tingkat partisipasi masyarakat membayar pajak dan retribusi daerah yang merupakan komponen untuk menambah pemasukan pada PAD yang cukup tinggi. Tingkat partisipasi masyarakat untuk menyumbang PAD menunjang tingkat kesejahteraan masyarakat yang tinggi pula.

Berdasarkan hasil dari penelitian dari tim peneliti Fisipol UGM dengan Balitbang Depdagri, derajat kemandirian keuangan daerah dapat ditunjukkan dengan tolok ukur kriteria posisi kemandirian dari tabel berikut:

Tabel 2.3.4.1
Derajat Kemandirian Daerah

prosentase	kriteria
0%-10%	Sangat kurang
10,1%-20%	Kurang
20,1%-30%	Sedang
30,1%-40%	Cukup
40,1%-50%	Baik
>50%	Sangat baik

Sumber: Tim peneliti Fisipol UGM dan Depdagri (1991:10)

2.3.5.2 Rasio Efektivitas dan Efisiensi

Rasio Efektivitas PAD

Efektif secara harafiah mempunyai makna berhasil guna, dalam pengertian dapat mencapai tujuan dan sasaran. Efektifitas merupakan hubungan antara keluaran dengan tujuan atau sasaran yang harus dicapai. Kegiatan operasional dikatakan efektif apabila proses kegiatan pencapaian tujuan dan sasaran akhir kebijakan (*spending wisely*) mencapai tujuan yang diharapkan. Efektivitas dalam kaitannya dengan pengelolaan kinerja keuangan daerah menurut Mardiasmo (2002:13) pada dasarnya berhubungan dengan pencapaian tujuan dan target kebijakan (hasil guna).

Pengukuran efektivitas dari kinerja pemerintah daerah dalam rangka mengelola keuangan daerah erat kaitannya dengan tujuan utama dari pengelolaan keuangan daerah itu sendiri, yaitu memperoleh sumber pendanaan yang memadai sesuai dengan tujuan dan target yang telah ditentukan. Kemampuan pemerintah

daerah yang mengindikasikan kinerja tersebut dapat diukur dalam hal penghimpunan penerimaan PAD, dimana realisasi dari penerimaan PAD dibandingkan dengan target yang telah ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah.

Pengukuran efektif atau tidaknya kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan Pendapatan Asli Daerah yang telah direncanakan mempunyai beberapa tujuan antara lain: memberikan pengendalian (control) kepada pemerintah daerah agar mampu merealisasikan paling tidak sama atau lebih baik dari target yang telah dianggarkan. Selain itu pengukuran efektivitas kinerja pemerintah daerah memberikan pedoman untuk menyusun tingkatan anggaran penerimaan PAD untuk tahun anggaran berikutnya.

Pengukuran efektivitas kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah dapat dilakukan dengan menggunakan analisis rasio efektifitas penerimaan PAD (Halim,2002:129). Efektivitas penerimaan PAD menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan PAD yang dianggarkan dibandingkan dengan target yang ditetapkan.

$$\text{Rasio Efektivitas} = \frac{\text{Realisasi penerimaan PAD}}{\text{Target penerimaan PAD yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah}}$$

Dari hasil rasio diatas dapat diperlihatkan apabila rasio dihasilkan mencapai minimal sebesar 1(satu) atau 100% berarti tingkat rasio kinerja pemerintah dikatakan efektif atau baik. Selanjutnya penilaian dari rasio efektivitas dapat dibandingkan dengan melihat pencapaian rasio pada table yang telah

ditetapkan oleh Depdagri melalui keputusan Mendagri no 690 900 327 tahun 1994
(Supratman,2001:26)

Tabel 2.3.5.2.1
Tingkat Efektivitas Kinerja Penerimaan PAD

Prosentase	Ketentuan
100%	Sangat efektif
90%-100%	Efektif
80%-90%	Cukup efektif
60%-80%	Kurang efektif
<60%	Tidak efektif

Sumber: Kepmendagri no 690 900 327 tahun 1994

Rasio Efisiensi PAD

Kewenangan pemerintah daerah menarik dana dari masyarakat untuk pembiayaan urusan pemerintah daerah harus dipertanggungjawabkan. Pertanggungjawaban pemerintah daerah dapat dinilai melalui tingkat efisiensi realisasi penerimaan PAD yang didapat. Tingkat efisiensi pemerintah daerah berkaitan dengan pengukuran kinerja pemerintah daerah. Penghimpunan dana yang optimal harus diiringi dengan meminimumkan biaya yang dikeluarkan untuk mengadakan pungutan tersebut.

Efisiensi atau berdaya guna dalam penilaian dari hasil kerja guna penggunaan sumber dana dalam arti penggunaannya diminimalkan dan hasilnya dimaksimalkan (maximinazing benefits and minimizing cost) (Mardiasmo,2002:130). Efisiensi sering berhubungan dengan konsep produktifitas, pengukuran dengan menggunakan perbandingan antara output yang dihasilkan terhadap input yang digunakan (cost of output). Proses kegiatan operasional dapat dikatakan efisien apabila suatu produk atau hasil kerja tertentu dapat dicapai dengan penggunaan

sumber daya dan dana yang serendah-rendahnya (spending well) (Mardiasmo,2002:132).

Berhubungan dengan pengelolaan keuangan pemerintah daerah khususnya dalam pengelolaan penerimaan PAD perlu dilakukan efisiensi kinerja pemerintah daerah. Menurut Widodo dalam (Halim,2002:130) penilaian efisiensi dapat dilakukan dengan analisis rasio efisiensi penerimaan PAD , dimana rasio ini menggunakan perbandingan antara biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan dengan realisasi pendapatan yang diterima.

$$\text{Rasio Efisiensi} = \frac{\text{Biaya yang dikeluarkan untuk memungut PAD}}{\text{Realisasi penerimaan PAD}}$$

Penilaian rasio dapat diketahui dari hasil perhitungan rasio. Bila hasilnya menunjukkan nilai 1 atau dibawah 100% kinerja pemerintah daerah dikatakan efisien, begitu pula sebaliknya. Penilaian dengan daftar skala dapat dilihat melalui daftar kategori efisiensi yang ditetapkan oleh Depdagri melalui Kepmendagri no 690 900 327 tentang pedoman penilaian dan kinerja keuangan tahun 1994 (Supratman,2001:25) berikut ini:

Tabel 2.3.5.2.2
Tingkat Efisiensi Kinerja Penerimaan PAD

Prosentase	Ketentuan
>100%	Tidak efisien
90%-100%	kurang efisien
80%-90%	cukup efisien
60%-80%	efisien
<60%	sangat efisien

Sumber: Kepmendagri no 690 900 327 tahun 1994

2.3.5.3 Rasio Aktivitas

Kewenangan pemerintah daerah dalam otonomi fiskal yang terdapat dalam APBD salah satunya yaitu dengan pengelolaan pada pos pembelanjaan. Sesuai pasal 155 ayat 1 UU no 32 tahun 2004, penyelenggaran urusan pemerintah yang mejadi urusan pemerintah daerah didanai dari dan atas beban APBD. Berkaitan dengan anggaran belanja daerah didalamnya terbagi menjadi dua bahasan utama yang signifikan yaitu anggaran belanja rutin dan anggaran belanja pembangunan. Belanja rutin atau belanja administrasi umum adalah semua pengeluaran pemerintah daerah yang tidak berhubungan secara langsung dengan aktivitas atau pelayanan publik dan bersifat periodic. Sedangkan belanja pembangunan atau belanja operasional dan pemeliharaan adalah kelompok belanja pemerintah daerah yang berhubungan dengan aktivitas pelayanan publik.

Kebutuhan pemerintah daerah dalam menentukan alokasi dananya untuk kedua jenis aktivitas belanja dapat dipantau melalui realisasi belanja dalam APBD. Penilaian ini penting manfaatnya untuk menilai kebutuhan pemerintah daerah dalam mengalokasikan dana apakah sudah proposional atau belum.

Penilaian aktivitas menurut widodo (Halim,2002:131),dapat diukur melalui rasio aktivitas dimana rasio aktivitas untuk menilai perbandingan antara rasio belanja rutin terhadap APBD dengan rasio belanja pembangunan terhadap APBD.

$$\begin{aligned} \text{Rasio Belanja Rutin terhadap APBD} &= \frac{\text{Total belanja rutin}}{\text{Total APBD}} \\ \text{Rasio Belanja Pembangunan terhadap APBD} &= \frac{\text{Total belanja pembangunan}}{\text{Total APBD}} \end{aligned}$$

Hasil dari kedua rasio tersebut dapat memperlihatkan prosentase dana yang dialokasikan untuk belanja rutin yang lebih besar dari prosentase dana untuk belanja investasi, berarti prosentase dana untuk investasi (pembangunan) yang digunakan untuk menyediakan sarana dan prasarana ekonomi masyarakat cenderung semakin kecil.

Untuk menilai tingkat aktivitas pengalokasian dana belanja APBD sampai saat ini belum mempunyai standar yang pasti (Halim,2002:131). Besarnya rasio belanja rutin maupun pembangunan terhadap APBD yang ideal karena sangat dipengaruhi oleh dinamisasi kegiatan pembangunan dan besarnya kebutuhan investasi yang diperlukan untuk mencapai pertumbuhan yang ditargetkan. Sebagai dasarnya untuk negara berkembang seperti Indonesia, kebutuhan akan investasi masih cukup besar.

2.3.5.4 Debt Service Coverage Rasio (DSCR)

Dalam rangka melaksanakan pembangunan sarana dan prasarana di daerah, selain menggunakan PAD, pemerintah daerah dapat menggunakan alternative sumber dana lain yaitu dengan melakukan pinjaman, sepanjang prosedur dan pelaksanaannya sesuai dengan peraturan yang berlaku. Ketentuan itu adalah:

- a. Ketentuan yang menyangkut persyaratan
 1. jumlah kumulatif pinjaman daerah yang wajib dibayar maksimal 75% dari penerimaan APBD tahun sebelumnya
 2. DSCR minimal 2,5

DSCR merupakan perbandingan antara penjumlahan PAD, bagian Daerah (BD) dari pajak bumi dan bangunan, Bea perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), penerimaan sumber daya alam dan bagian lainnya serta Dana Alokasi Umum setelah dikurangi belanja wajib (BW), dengan penjumlahan angsuran pokok, bunga dan biaya pinjaman lainnya yang jatuh tempo.

$$\text{DSCR} = \frac{(\text{PAD} + \text{BD} + \text{DAU}) - \text{BW}}{\text{Total (pokok angsuran} + \text{bunga} + \text{biaya pinjaman)}}$$

b. Ketentuan yang menyangkut penggunaan pinjaman:

1. Pinjaman jangka panjang digunakan untuk membiayai pembangunan yang dapat menghasilkan penerimaan kembali untuk pembayaran pinjaman dan pelayanan masyarakat.
2. Pinjaman jangka pendek untuk pengaturan arus kas.

c. Ketentuan yang menyangkut prosedur:

1. Mendapat persetujuan DPRD
2. Dituangkan dalam kontrak.

2.3.5.5 Rasio Pertumbuhan

Perkembangan tingkat rasio-rasio keuangan berguna untuk mengukur seberapa besar kemampuan daerah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilan yang telah dicapai dari periode ke periode berikutnya. Dengan diketahuinya pertumbuhan untuk masing-masing komponen sumber pendapatan

dan pengeluaran dapat digunakan untuk mengevaluasi potensi-potensi mana yang perlu mendapatkan perhatian (Setyawan,2003).

Untuk mengetahui perkembangan tingkat rasio-rasio keuangan tersebut digunakan rasio pertumbuhan dengan cara:

$$\text{Rasio Pertumbuhan} = \frac{P_n - P_o}{P_o} \times 100\%$$

P_n = data tahun tertentu

P_o = data tahun ke 0

