

BAB I

PENDAHULUAN

I. LATAR BELAKANG MASALAH

UU No.22 Tahun 1999, yang sekarang telah diganti dengan UU No.32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa Pemda, Pemda Kota dan Pemda Kabupaten diberi kewenangan luas dalam menyelenggarakan semua urusan pemerintahan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi kecuali di bidang politik luar negeri, hankam, peradilan moneter, fiskal, agama dan kewenangan lain yang ditetapkan PP. Sementara itu, UU No.25 Tahun 1999, yang juga telah diperbaharui dengan diganti dengan UU No.33 Tahun 2004 menyatakan perimbangan keuangan pusat dan daerah merupakan refleksi pembagian kekuasaan di bidang kekuasaan yang luas kepada daerah. Sebagai konsekuensinya Pemda mempunyai kewajiban untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat secara demokratis, adil, merata dan berkesinambungan. Kewajiban tersebut dapat dipenuhi apabila Pemda mampu mengelola potensi daerahnya, baik Sumber Daya Alam maupun Sumber Daya Manusia dan potensi Sumber Daya Keuangan secara optimal. Untuk mencapai hal tersebut, maka dalam ketentuan Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggung Jawaban Keuangan Daerah, menegaskan bahwa pengelolaan keuangan daerah perlu dilakukan secara tertib, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, transparan dan bertanggungjawab.

Otonomi daerah adalah kebebasan/kemandirian, bukan kemerdekaan. Kemandirian sifatnya terbatas guna memelihara dan memajukan kesejahteraan masyarakat melalui wewenang merencanakan, melaksanakan dan mengendalikan

berbagai kebijakan pembangunan daerah berdasarkan kemampuan keuangan dan aspirasi masyarakat setempat (Syafrudin 1985, hal 31). Otonomi daerah bertujuan untuk menciptakan mobilisasi bagi kebijakan pembangunan nasional sampai ke tingkat pemerintah daerah. Hal ini diharapkan bahwa pembangunan yang dilakukan sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi rakyat daerah. Oleh karena itu sangatlah tepat apabila daerah diberikan wewenang lebih besar dalam merencanakan dan melaksanakan pembangunan sesuai dengan kebutuhan, aspirasi dan keinginan masyarakat setempat.

Untuk mewujudkan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab daerah perlu diberi wewenang dalam melaksanakan berbagai urusan pemerintahan. Supaya hal ini bisa dilakukan perlu adanya sumber pembiayaan. Daerah perlu menggali sumber pembiayaan dan keuangannya sendiri berdasarkan UU yang berlaku.

Kemandirian daerah adalah kemampuan sumber daya keuangan daerah untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan untuk melaksanakan pembangunan. Dalam hubungannya dengan kemandirian daerah, rasio keuangan digunakan sebagai tolok ukur untuk mengukur tingkat kemandirian daerah yang bersangkutan. Oleh karena itu, tingkat kemandirian daerah merupakan suatu prestasi dalam pengelolaan sumber daya keuangan yang dicapai oleh daerah pada suatu periode waktu tertentu dengan menggunakan rasio keuangan sebagai tolok ukur untuk mengetahui tingkat kemandiriannya.

Salah satu indikator utama untuk menilai kemampuan daerah adalah besaran kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). PAD atau Pendapatan Asli Daerah merupakan penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut

berdasarkan Perda sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku (Halim, 2001 hal 98)

Besarnya PAD merupakan salah satu petunjuk untuk melihat kemampuan daerah dalam rangka menyelenggarakan rumah tangganya, yang mencerminkan kemampuan Pemda dalam menggali sumber dana secara optimal dari potensi yang dimilikinya. Untuk itu, PAD merupakan komponen yang dapat digunakan sebagai ukuran atau indikator untuk melihat otonomi daerah yang lebih nyata.

Menurut UU No.22 dan UU No.25 Tahun 1999, dimana kedua Undang-undang ini sudah diperbaharui dengan keluarnya UU No.32 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No.33 Tahun 2004 tentang DAU dan DAK, sumber pendapatan meliputi :

1. PAD (Pendapatan Asli Daerah), meliputi :
 - a. Hasil Pajak Daerah, meliputi pajak hotel, pajak restoran, pajak hiburan dan lain-lain.
 - b. Hasil Retribusi Daerah, meliputi jasa umum, jasa usaha, perizinan tertentu
 - c. Hasil Perusahaan Milik Daerah dan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah
 - d. Lain-lain, Pendapatan Asli Daerah yang sah
2. Dana perimbangan
3. Pinjaman Daerah
4. Lain-lain Pendapatan Daerah yang sah

PAD Batang pada tahun 2003 (dalam jutaan rupiah) sebesar Rp 23.308,57 sedangkan PAD Propinsi Jawa Tengah berjumlah Rp 1.447.418,91. Hal ini menunjukkan bahwa PAD Batang memiliki kapasitas sebesar 1,61 % jika dibandingkan dengan PAD Jawa Tengah. Posisi PAD Kab.Batang juga lebih kecil jika dibandingkan dengan PAD rata-rata Prop.Jateng yang berjumlah Rp 41.354,83. APBD Kabupaten tahun anggaran 2003 berjumlah Rp 520.391,53, dengan anggaran

Pendapatan lebih besar daripada anggaran belanja sehingga mendapat surplus sebesar Rp 1.911,96. PAD Batang hanya menempati sekitar 4,48 % dari APBD. Sedangkan untuk Dana Perimbangan sebesar Rp. 242.209,06 atau sekitar 46,54 % dari APBD. Dari data diatas dapat kita lihat bahwa Dana Perimbangan masih jauh lebih besar dari PAD. Kesimpulannya Kabupaten Batang masih menunjukkan ketergantungan dana dari luar atau dengan kata lain ketergantungan terhadap sumber dana ekstern masih relatif besar.

PAD Kabupaten Batang setiap tahun menunjukkan grafik yang meningkat, namun bila diperhatikan dari kontribusi pada APBD masih relatif kecil. Penggalan potensi daerah membutuhkan dukungan dari segenap komponen masyarakat dan juga harus didukung dengan penciptaan dan pengembangan hubungan kerjasama dengan pihak lain.

Kabupaten Batang merupakan potensi yang amat besar untuk dikembangkan pembangunan daerah bercirikan agroindustri, agrowisata dan agrobisnis. Basis agroindustri ini mengacu pada berbagai macam hasil tanaman perkebunan. Luas wilayah Kabupaten Batang pada tahun 2001 tercatat mencapai 78.864,16 Ha. Dari luas tersebut, wilayah daratan Kabupaten Batang terdiri atas tanah sawah sebesar 28,58% atau seluas 22.524,76 Ha dan tanah kering seluas 56.339,40 Ha atau sebesar 71,42%. Sehingga pada sektor agraris, perkebunan menjadi sumber utama penyokong perekonomian. Wilayah yang sebagian besar adalah pegunungan dengan susunan tanah sebagai berikut : Latosol 69,66%; Andosol 13,23%; Alluvial 11,47% dan Podsolik 05,64%. Susunan tanah tersebut mempengaruhi pemanfaatan tanah yang sebagian besar ditujukan untuk budidaya hutan, perkebunan dan pertanian. Perubahan areal pemanfaatan tanah sangat stagnan, walaupun Kabupaten Batang terletak di jalur ekonomi. Lebih kurang 60% diusahakan sebagai hutan, perkebunan dan areal

pertanian yang memberikan hasil komoditi berupa kayu jati, kayu rimba, karet, teh, coklat, kapuk randu dan hasil pertanian lainnya.

Berdasarkan studi literatur, dinyatakan bahwa meskipun PAD tidak seluruhnya dapat membiayai total pengeluaran suatu daerah, proporsinya terhadap total penerimaan daerah tetap merupakan indikasi derajat kemandirian keuangan suatu Pemerintah Daerah (Hariadi, 2002 hal 27). Ukuran yang digunakan untuk menentukan derajat otonomi keuangan dari struktur penerimaan daerah adalah Rasio Kemandirian Keuangan Daerah (Otonomi Fiskal), yang menunjukkan 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, 2001 hal 128)

Salah satu sumber pendapatan didalam suatu daerah sesuai dengan UU Otonomi yaitu Dana Perimbangan. Dana Perimbangan meliputi 3 jenis yaitu :

1. PBB (Pajak Bumi dan Bangunan), BPHTB (Biaya Pemilikan Hak atas Tanah dan Bangunan dan Penerimaan SDA (Sumber Daya Alam)
2. DAU (Dana Alokasi Umum), dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.
3. DAK (Dana Alokasi Khusus), dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk membantu membiayai kebutuhan tertentu.

Dana perimbangan diperlukan suatu daerah agar ada kepastian tersediannya dana bagi daerah, mewujudkan pemerataan antar daerah, insentif bagi daerah, efisiensi dalam pembiayaan dan mendorong kebijakan nasional dalam bidang otonomi daerah. Sedangkan maksud/tujuan adanya penerimaan daerah yaitu guna perimbangan

keuangan antara pusat dan daerah, menghindari kesenjangan antar daerah, guna kelancaran penyelenggaraan pemerintah di daerah dan persiapan untuk pelaksanaan otonomi daerah yang dititikberatkan pada daerah kota/kabupaten.

Oleh karena itu, dengan adanya UU No 32 dan 33 Tahun 2004, akan membuka peluang dan harapan untuk memperoleh sumber dana pembangunan yang lebih adil dan proporsional. Berkaitan dengan hal itu pula, kiranya dapat menjadi pemacu bagi upaya untuk meningkatkan kemandirian dalam membiayai pembangunan di daerah.

II. RUMUSAN MASALAH

- **“Bagaimana kinerja keuangan daerah pada Pemerintah Daerah Kabupaten Batang sebagai daerah otonom ?”**

III. BATASAN MASALAH

1. Analisis Rasio Keuangan : Rasio Kemandirian (Widodo, 2001)

$$= \left[\frac{\text{PAD}}{\text{Bantuan Pemerintah Pusat/Propinsi}} \right]$$
$$= \left[\frac{\text{PAD}}{\text{Pinjaman}} \right]$$

Semakin tinggi proporsi penerimaan PAD terhadap bantuan, maka tingkat kemandirian Pemda semakin baik karena hal ini menunjukkan bahwa Pemda sudah mampu untuk membiayai pelaksanaan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah.

2. Analisis Rasio Efektivitas dan Efisiensi Pendapatan Asli Daerah

- a. Rasio Efektivitas

Efektivitas merupakan kaitan atau hubungan antara keluaran suatu pusat pertanggungjawaban dengan tujuan atau sasaran yang harus dicapainya. Efektivitas dalam pemerintah daerah dapat diartikan penyelesaian kegiatan tepat pada waktunya dan didalam batas anggaran yang tersedia, dapat berarti pula mencapai tujuan dan sasaran seperti apa yang telah direncanakan. Analisis efektivitas pengelolaan Pendapatan Asli Daerah dianalisis dengan menggunakan rasio perbandingan antara realisasi pendapatan daerah dengan target yang ditetapkan. Rasio ini menggambarkan kemampuan Pemerintah Daerah dalam merealisasikan Pendapatan Asli Daerah yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan.

$$\text{Rasio Efektifitas} = \frac{\text{Realisasi Penerimaan PAD}}{\text{Target Penerimaan PAD}} \times 100\%$$

Daerah akan dinyatakan efektif bila rasio yang dicapai minimal sebesar 1 atau 100 %. Namun semakin tinggi rasio ini menggambarkan kemampuan daerah semakin baik. Kriteria penilaian efektivitas berdasarkan pada Kepmendagri No.690 900 327 Thn 1996 tentang Pedoman Penilaian dan Kinerja dinyatakan sebagai berikut :

Kriteria	Efektivitas
Sangat Efektif	100 % keatas
Efektif	91 - 100 %
Cukup Efektif	81 - 90 %
Kurang Efektif	60 - 80 %
Tidak Efektif	dibawah 60 %

b. Rasio Efisiensi

Efisiensi sangat berhubungan erat dengan konsep efektivitas, yaitu rasio yang membandingkan antara output yang dihasilkan terhadap input yang digunakan.

Rasio ini menggambarkan perbandingan antara besarnya biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan dengan realisasi yang diterima.

$$\text{Rasio Efisiensi} = \frac{\text{Biaya yang dikeluarkan untuk memungut PAD}}{\text{Realisasi Penerimaan PAD}} \times 100\%$$

Daerah akan dikatakan melakukan pemungutan yang efisiensi apabila rasio yang dicapai kurang dari 1 atau dibawah 100 %. Semakin kecil rasio efisiensi berarti kinerja pemerintah daerah semakin baik. Kriteria penilaian efisiensi berdasarkan Kepmendagri No.690 900 327 Thn 1996 tentang Pedoman Penilaian dan Kinerja Keuangan dinyatakan sebagai berikut :

Kriteria	Efisiensi
Tidak Efisien	100 % keatas
Kurang Efisien	91 - 100 %
Cukup Efisien	81 - 90 %
Efisien	60 - 80 %
Sangat Efisien	dibawah 60 %

3. Variabel yang digunakan adalah anggaran pendapatan APBD yaitu PAD (Pendapatan Asli Daerah).

Sedangkan untuk variable Bantuan Pemerintah Pusat/Pemerintah menggunakan jumlah dari DAU (Dana Alokasi Umum), DAK (Dana Alokasi Khusus), Bagian Pinjaman Daerah dan Bagian Lain-lain Penerimaan yang Sah.

4. Tingkat kemandirian dilihat dari 4 pola hubungan dan tingkat kemandirian kemampuan daerah dalam otonomi, antara lain

Instruktif : pemerintah pusat dominan daripada kemandirian pemerintah daerah

Konsultatif : campur tangan pemerintah pusat sudah mulai berkurang

Partisipatif : campur tangan pemerintah pusat berkurang karena daerah dianggap

mendekati mampu dalam melaksanakan unsur otonom

Delegatif : pemerintah daerah mampu melaksanakan otonomi keuangan daerah

5. Lokasi Penelitian

Penelitian dilakukan di lingkungan Pemerintah Daerah Tingkat II Kabupaten Batang Propinsi Jawa Tengah

IV. TUJUAN PENELITIAN

- Mengukur kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Batang yang diukur dari efektivitas dan efisiensi pengelolaan penerimaan keuangan daerah serta kemampuan kemandirian keuangan Pemda selama tahun anggaran 2001-2005.

V. MANFAAT PENULISAN

a. Bagi Penulis

Memberi pengetahuan mengenai penggunaan rasio kemandirian yang dapat digunakan untuk mengukur besar kemampuan keuangan suatu daerah otonom

b. Bagi Pemerintah Daerah

Diharapkan dapat memberi masukan tentang bagaimana tingkat kemandirian keuangan daerahnya terhadap ketergantungan sumber dana ekstern dalam menghadapi otonomi daerah

c. Bagi Pembaca

Sebagai sarana memperluas wawasan dan sebagai bahan pembandingan terhadap penelitian-penelitian sejenis yang pernah dilakukan serta dapat menjadi acuan bagi peneliti selanjutnya

VI. METODOLOGI PENELITIAN

1. Objek dan Lokasi Penelitian adalah Anggaran Pendapatan APBD, yang meliputi PAD, DAU, DAK, Pinjaman Daerah dan Penerimaan Lain-lain yang Sah

2. Data yang digunakan

- Data sekunder sumber Internal, yaitu dari Pemerintah Daerah Kabupaten Batang berupa Laporan Keuangan Daerah dan elemennya, yang meliputi :

- a. PAD
- b. DAU, DAK
- c. Pinjaman Daerah
- d. Penerimaan Lain yang Sah

- Data sekunder sumber Eksternal, berupa referensi buku-buku yang menunjang penelitian

3. Metode Pengumpulan Data

- Studi Pustaka, yang berupa :

- penelitian arsip masa sekarang dan masa lalu
- buku-buku referensi
- website (internet)
- data informasi dari Pemerintah Daerah Kabupaten Batang

4. Metode Analisis Data

Menggunakan Rasio Kemandirian

$$\left\{ \frac{\text{PAD}}{\text{Bantuan Pemerintah Pusat/Propinsi}} \right\}$$

Dari rumusan diatas akan dilakukan analisis statistika inferensial yaitu memberikan penelitian terhadap objek yang diteliti, dengan cara melihat

persentase dari hasil pembagian antara PAD dengan Bantuan Pemerintah Pusat/Propinsi dimana data masing-masing variabel diperoleh dari laporan APBD, dari kurun waktu selama 5 tahun (2001-2005). Dari persentase hasil, akan dilihat pola hubungan dan tingkat kemandirian sebagai berikut :

Kemampuan Keuangan	Kemandirian	Pola Hubungan	Kemampuan Daerah
Rendah Sekali	0 - 25 %	Instruktif	Tidak Mampu
Rendah	25 - 50 %	Konsultatif	Sedikit Lebih Mampu
Sedang	50 - 75 %	Partisipatif	Mampu
Tinggi	75 - 100 %	Delegatif	Mampu dan Mandiri

Sumber : Halim, Abdul, 2001a, hal 169, Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah, UUP.AMP, YKPN, Yogyakarta.

Selanjutnya akan dilakukan analisis komparatif untuk setiap tahun dan dari keseluruhan tahun. Dari situ akan terlihat tren untuk mendapatkan kesimpulan pokok.

VII. SISTEMATIKA PENULISAN

BAB I : PENDAHULUAN

Didalam bab ini akan berisi mengenai latar belakang penelitian, rumusan suatu masalah, tujuan dilakukannya penelitian, data apa saja yang dibutuhkan serta metodologi penelitian

BAB II : ANALISIS RASIO KEUANGAN PEMERINTAH DAERAH

Menjelaskan teori-teori mengenai APBD dan otonomi kemandirian daerah yang telah ada dan mendukung penelitian ini

BAB III : GAMBARAN UMUM PEMDA KABUPATEN BATANG

Menjelaskan tentang seluk beluk kabupaten mulai dari wilayahnya, sumber daya, serta potensi secara ekonomi yang bisa ditemukan sebagai sumber kekayaan

BAB IV : HASIL PENELITIAN

Mengenai proses penelitian yang dilakukan, pembahasan mengenai hasil maupun membandingkan hasil dengan penelitian sebelumnya.

BAB V : KESIMPULAN DAN SARAN

Merupakan kesimpulan pokok dari keseluruhan penelitian serta saran-saran mengenai kelebihan serta kekurangan dari hasil penelitian.