

BAB II

KEMANDIRIAN DAERAH

A. Otonomi Daerah

Implementasi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah telah mendorong perubahan dalam tata pemerintahan dan sistem keuangan pemerintah pusat dan daerah. Sebagai konsekuensinya, pemerintah daerah mempunyai wewenang yang lebih besar dalam menata manajemen pemerintahannya, baik yang menyangkut aspek administrasi, kelembagaan, maupun dalam pengelolaan sumber-sumber penerimaan dan pengeluaran keuangan atau *budget management* (Joedo dalam Astuti dan Yulita, 2003). Adapun bentuk kewenangan tersebut adalah dengan adanya otonomi daerah.

1. Pengertian Otonomi Daerah

Secara etimologis kata otonomi berasal dari bahasa Latin, "Autos" yang berarti "sendiri" dan "Nomos" yang berarti "aturan". Amran Muslimin yang dikutip oleh Dewi (2003) mengatakan otonomi itu termasuk salah satu sari asas-asas pemerintahan negara, dimana pemerintah suatu negara dalam pelaksanaan kepentingan umum untuk mencapai tujuan. Di samping itu, Ateng Syarifudin yang dikutip juga oleh Dewi (2003) mengemukakan bahwa otonomi mempunyai makna kebebasan atas kemandirian tetapi bukan kemerdekaan. Kemerdekaan

terbatas atau kemandirian itu wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan.

Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang dimaksud dengan otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Jadi dapat disimpulkan bahwa otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Menurut Solihin dan Deddy Supriady (2001), propinsi sebagai daerah otonom mempunyai wewenang dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten/ kota, serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya. Kewenangan bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten/ kota misalnya kewenangan di bidang pekerjaan umum, perhubungan, kehutanan dan perkebunan. Kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya bagi propinsi adalah:

- a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan regional secara makro.

- b. Pelatihan bidang tertentu, alokasi sumber daya manusia potensial dan penelitian yang mencakup wilayah propinsi.
- c. Pengelolaan pelabuhan regional.
- d. Pengendalian lingkungan hidup.
- e. Promosi dagang dan budaya/ pariwisata.
- f. Penanganan penyakit menular dan hama tanaman.
- g. Perencanaan tata ruang propinsi.

Kewenangan propinsi sebagai daerah otonom termasuk juga kewenangan yang tidak atau belum dilaksanakan daerah kabupaten dan daerah kota, yaitu kewenangan daerah kabupaten dan daerah kota yang ditangani oleh propinsi setelah ada pernyataan dari daerah kabupaten dan daerah kota. Daerah berwenang mengelola sumber daya nasional yang tersedia di wilayahnya dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sumber daya nasional adalah sumber daya alam, sumber daya buatan, sumber daya manusia yang tersedia di daerah.

2. Tujuan Otonomi Daerah

Tujuan otonomi daerah menurut Smith (1985) dalam Analisa CSIS dikemukakan oleh Syarif Hidayat (2000:78) dibedakan dari dua sisi kepentingan, yaitu kepentingan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dari kepentingan pemerintah pusat tujuan utamanya adalah pendidikan politik, pelatihan kepemimpinan, menciptakan stabilitas politik dan mewujudkan demokratisasi sistem pemerintahan di daerah. Sementara, bila dilihat dari sisi kepentingan 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 di tingkat lokal atau daerah.
- b. Untuk menciptakan *local accountability*, artinya dengan otonomi akan meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam memperhatikan hak-hak masyarakat.
- c. Untuk mewujudkan *local responsiveness*, artinya dengan otonomi daerah diharapkan akan mempermudah antisipasi terhadap berbagai masalah yang muncul dan sekaligus meningkatkan akselerasi pembangunan sosial dan ekonomi daerah.

Tujuan utama penyelenggaraan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan publik (*public service*) dan memajukan perekonomian daerah. Pada dasarnya terkandung tiga misi utama pelaksanaan otonomi daerah yaitu (1) meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat, (2) menciptakan efisiensi dan efektifitas pengelolaan sumber daya daerah, (3) memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat (*public*) untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan (Mardiasmo, 2004: 59).

3. Prinsip Otonomi Daerah

Menurut Mudrajad Kuncoro (2004), prinsip otonomi yang dianut adalah otonomi yang nyata, bertanggungjawab dan dinamis. Nyata berarti otonomi secara nyata diperlukan sesuai dengan kondisi obyektif di daerah. Bertanggungjawab berarti pemberian otonomi diselaraskan/ diupayakan untuk memperlancar

pembangunan diseluruh pelosok tanah air. Dinamis artinya pelaksanaan otonomi selalu menjadi sarana dan dorongan untuk lebih baik dan maju.

Otonomi daerah menggunakan prinsip seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan yang ditetapkan dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar urusan pemerintah pusat yang ditetapkan dalam undang-undang. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat (Hariyadi dkk, 2005: 50).

Selanjutnya, prinsip-prinsip otonomi berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah adalah:

- a. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman daerah.
- b. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab.
- c. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah kabupaten dan daerah kota, sedangkan otonomi daerah propinsi merupakan otonomi yang terbatas.
- d. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah.
- e. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom. Karena itu dalam daerah kabupaten dan daerah kota tidak ada lagi wilayah administratif. Demikian juga halnya di kawasan-kawasan khusus

yang dibina oleh pemerintah atau pihak lain seperti badan otorita, kawasan pelabuhan, kawasan perumahan, kawasan industri dan sebagainya. Untuk itu tetap berlaku ketentuan peraturan daerah otonom.

- f. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah baik sebagai fungsi legislasi, fungsi pengawasan, maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintah daerah.
- g. Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada daerah propinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administratif untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah.
- h. Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan tidak hanya dari pemerintah daerah tetapi juga dari pemerintah dan pemerintah kepada desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskannya.

Berdasarkan konsepsinya, pelaksanaan otonomi daerah pada masa lalu dipahami sebagai kewajiban. Artinya penyelenggaraan otonomi daerah lebih menitikberatkan peranan dan tanggungjawab pemerintah daerah kepada pemerintah pusat untuk menjalankan pembangunan nasional. Sebagai konsekuensinya pemerintah daerah lebih mematuhi arahan dan instruksi pemerintah pusat daripada memperjuangkan aspirasi masyarakat daerah. Hal tersebut mudah dipahami karena pada waktu itu tujuan penyelenggaraan otonomi

daerah adalah untuk meningkatkan koordinasi dan disintegrasi nasional untuk memantapkan stabilitas dan pembangunan nasional.

Asas yang digunakan dalam penyelenggaraan otonomi daerah pada masa lalu adalah desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Pada praktiknya asas dekonsentrasi adalah bentuk halus dari pelaksanaan sentralisasi (Umar dalam Mardiasmo, 2004: 130). Hal tersebut diperkuat dengan ketergantungan pendanaan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat.

Penyelenggaraan otonomi daerah pada masa sekarang lebih dipahami sebagai hak yaitu hak masyarakat daerah untuk mengatur dan mengelola kepentingannya sendiri serta mengembangkan potensi dan sumber daya daerah. Penyelenggaraan otonomi dimaksudkan agar dapat mendorong untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, serta mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Tujuan penyelenggaraan otonomi daerah pada era reformasi adalah lebih menekankan kepada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

B. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Seperti halnya pada pemerintah pusat, pada pemerintah daerah, pengurusan keuangan daerah juga diatur dengan membaginya menjadi pengurusan umum dan pengurusan khusus. Dengan demikian pada pemerintah daerah terdapat Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dalam “pengurusan umum”nya dan kekayaan milik daerah yang dipisahkan pada “pengurusan khusus”nya (Halim, 2004: 15). APBD merupakan gambaran keseluruhan perencanaan keuangan dan program kerja pemerintah daerah selama satu tahun anggaran.

1. Pengertian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah suatu rencana kerja pemerintah yang dinyatakan secara kuantitatif, biasanya dalam satuan moneter yang mencerminkan sumber-sumber penerimaan daerah dan pengeluaran untuk membiayai kegiatan dan proyek daerah dalam kurun waktu satu tahun anggaran. Pada hakekatnya anggaran daerah atau APBD merupakan salah satu alat untuk meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab. Dengan demikian APBD harus benar-benar dapat mencerminkan kebutuhan masyarakat dengan memperhatikan potensi-potensi keanekaragaman daerah (Lesminingsih, 2004: 223).

Anggaran daerah atau APBD merupakan instrumen kebijakan yang utama bagi pemerintah daerah. Sebagai instrumen kebijakan, anggaran daerah menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektifitas pemerintah daerah. Anggaran daerah digunakan sebagai alat untuk menentukan

besar pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran-pengeluaran yang akan datang, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kinerja, alat untuk memotivasi para pegawai dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja. Dalam kaitan ini, proses penyusunan dan pelaksanaan anggaran hendaknya difokuskan pada upaya untuk mendukung pelaksanaan aktivitas/program yang menjadi prioritas dan preferensi daerah yang bersangkutan (Mardiasmo, 2004: 9).

Unsur-unsur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah adalah sebagai berikut: (Halim, 2002: 16)

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

2. Karakteristik Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan dokumen yang mencerminkan kondisi keuangan di pemerintah daerah, di dalamnya meliputi informasi mengenai pendapatan, belanja dan pembiayaan, melalui suatu analisis, anggaran juga dapat menggambarkan rencana strategis yang akan dilaksanakan oleh pemerintah daerah sesuai dengan otonomi daerah yang mensyaratkan

pemerintah daerah untuk mengurus dan mengelola keuangannya secara mandiri (Hariyandi dkk, 2005).

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Standar Akuntansi Pemerintahan No. 24 Tahun 2005 menyebutkan bahwa struktur APBD terdiri atas pendapatan, belanja, transfer dan pembiayaan. Pendapatan dibagi lagi menjadi Pendapatan Asli Daerah (PAD), Pendapatan Transfer dan Lain-lain Pendapatan Yang Sah. Sedangkan belanja dibagi menjadi belanja operasi, belanja modal, belanja tak terduga dan transfer. Selanjutnya, untuk pembiayaan terdiri dari penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan.

Sebelumnya, berdasarkan KepMendagri No. 29 Tahun 2002, struktur APBD terdiri atas tiga bagian yaitu pendapatan, belanja dan pembiayaan. Pendapatan dibagi menjadi tiga kelompok yaitu: Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan dan Lain-lain Pendapatan yang Sah. Untuk belanja dikelompokkan menjadi lima yaitu: belanja administrasi umum, belanja operasi dan pemeliharaan, belanja modal, belanja bagi hasil dan bantuan keuangan serta belanja tidak terduga. Bagian terakhir adalah pembiayaan yang dibagi menjadi dua, yaitu pembiayaan penerimaan daerah dan pembiayaan pengeluaran daerah.

Menurut Hariyandi dkk. (2005: 95) konsep penganggaran daerah antara sebelum dan sesudah reformasi mengalami perbedaan. Sebagaimana diketahui bahwa pengelolaan keuangan daerah di era pra reformasi dilaksanakan sesuai Undang-Undang Nomor 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintah di Daerah. Di samping itu, masih ada beberapa peraturan lain yang menjadi dasar pelaksanaan

manajemen keuangan daerah seperti PP Nomor 5 Tahun 1975, PP Nomor 6 Tahun 1975, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1974.

Adapun karakteristik penganggaran keuangan daerah di era pra reformasi sebagai berikut: (Hariyandi dkk. 2005: 95)

- a. Sistem *input* perencanaannya. Dalam hal ini penganggaran didominasi oleh pihak eksekutif berdasarkan arahan dari pemerintah atasan sehingga peran DPRD dan partisipasi masyarakat relatif kurang.
- b. Sistem *output* perencanaan. Asas APBD Berimbang dan Dinamis, tidak memisahkan belanja desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas bantuan.
- c. Dilihat dari susunan strukturnya, APBD terdiri atas pendapatan dan belanja, dimana belanja dibagi menjadi dua, yaitu belanja rutin dan belanja pembangunan.
- d. Memakai sistem proses perencanaan *line-item budget* dan *incremental*, sedangkan pendekatan penyusunan yang diterapkan adalah berorientasi pada *input* dan *fragmented*.
- e. Dokumen penyusunan yang digunakan DUKDA/DUPDA.
- f. Pinjaman dan sisa lebih perhitungan anggaran tahun lalu sebagai unsur pendapatan daerah.
- g. Dana transfer dari pusat terdiri atas sumbangan, subsidi, dan ganjaran.
- h. Pembentukan dana cadangan tidak diperkenankan (asas berimbang dan dinamis).
- i. Pengeluaran tidak tersangka terdiri atas pengeluaran rupa-rupa dan pelaksanaannya berdasarkan kebijakan kepala daerah.

- j. APBD kabupaten/ kota disahkan oleh gubernur, sedangkan untuk propinsi disahkan oleh menteri dalam negeri.
- k. Untuk perubahan APBD, pihak DPRD cukup diberi tahu.
- l. Pelimpahan kewenangan otorisasi dari perangkat pengelola keuangan daerah tergantung kebijakan kepala daerah dan pelimpahan kewenangan otorisator, ordonator, dan kompatibel.
- m. Memakai sistem proses pelaksanaan akuntansi dengan sistem pembukuan tunggal dan basis kas.
- n. Bentuk laporan pertanggungjawabannya terdiri atas laporan perhitungan APBD dan nota perhitungan APBD pembuatannya tidak melibatkan eksternal auditor.

Era reformasi ditandai dengan pergantian dari Orde Baru ke Orde Reformasi pada tahun 1998. Dalam manajemen keuangan daerah, reformasi ditandai dengan pelaksanaan otonomi daerah. Untuk merealisasikannya, pemerintah pusat mengeluarkan dua peraturan, yakni Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Setelah dikeluarkannya kedua undang-undang tersebut, pemerintah juga mengeluarkan berbagai peraturan pelaksanaan, seperti PP Nomor 104 Tahun 2000, PP Nomor 105 Tahun 2000, PP Nomor 107 Tahun 2000, PP Nomor 108 Tahun 2000, Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002, UU Nomor 1 Tahun 2004, dan UU No. 25/2004. Selanjutnya, UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 25 Tahun 1999 telah diganti dengan UU Nomor 32 dan UU

Nomor 33 Tahun 2004. Peraturan pemerintah terbaru, yaitu dikeluarkannya PP Nomor 24 tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP).

Berdasarkan peraturan-peraturan tersebut manajemen keuangan daerah di era reformasi memiliki karakteristik yang berbeda dari pengelolaan keuangan daerah pada era pra reformasi, yaitu sebagai berikut: (Hariyandi dkk. 2005: 96-97)

- a. Pengertian daerah adalah propinsi dan kota atau kabupaten. Istilah pemerintah daerah tingkat I dan II serta kotamadya tidak lagi digunakan.
- b. Pengertian pemerintah daerah adalah kepala daerah beserta perangkat lainnya. Pemerintah daerah merupakan badan eksekutif, sedangkan badan legislatif di daerah adalah DPRD. Jadi, terdapat pemisahan tugas yang nyata antara legislatif dan eksekutif.
- c. Perhitungan APBD menjadi satu dengan pertanggungjawaban kepala daerah dan arah kebijakan umum APBD merupakan dokumen kesepakatan antara eksekutif dengan legislatif.
- d. Perbedaan sistem *output*, perencanaan atas APBD memakai sistem surplus/defisit.
- e. Untuk susunan struktur APBD terdiri atas pendapatan, belanja, dan pembiayaan. Kemudian berubah menjadi pendapatan, belanja, transfer dan pembiayaan.
- f. Sistem proses perencanaannya adalah *performance budget*, standar pelayanan, orientasi *output-outcome*, dan *integrated*.
- g. Dokumen penyusunan anggaran memakai RASK (Rencana Anggaran Satuan Kerja).

- h. Pinjaman dan sisa lebih perhitungan anggaran tahun lalu merupakan jenis pembiayaan.
- i. Dana transfer dari pusat terdiri atas dana perimbangan (bagi hasil, PBB, PPh, BPHTB, dan SDA), DAU, dan DAK. Kemudian berubah menjadi transfer pemerintah pusat (dana perimbangan), transfer pemerintah lainnya, dan transfer pemerintah propinsi.
- j. Sistem pencatatan dan pelaporan menggunakan sistem akuntansi berpasangan dan basis kas modifikasian. Selanjutnya sistem pencatatan dan pelaporan untuk APBD menggunakan basis kas, sedangkan untuk neraca menggunakan basis akrual.
- k. Bentuk laporan pertanggungjawaban akhir tahun anggaran terdiri atas: (1) laporan realisasi anggaran, (2) neraca, (3) laporan arus kas, (4) catatan atas laporan keuangan.
- l. Dilengkapi dengan penilaian kinerja berdasarkan tolok ukur rencana strategis daerah (renstrada).
- m. Pinjaman APBD tidak lagi masuk dalam pos pendapatan (yang menunjukkan hak pemerintah daerah), tetapi masuk dalam pos penerimaan (yang belum tentu menjadi hak pemerintah daerah).
- n. Masyarakat dilibatkan dalam penyusunan APBD, di samping pemerintah daerah dan DPRD.
- o. Indikator kinerja pemerintah daerah mencakup: (1) perbandingan antara anggaran dengan realisasi, (2) perbandingan antara standar biaya dengan realisasinya, (3) target dan persentase fisik proyek, (4) laporan

pertanggungjawaban kepala daerah pada akhir tahun anggaran bentuknya berupa laporan perhitungan APBD yang dibahas oleh DPRD dan mengandung konsekuensi terhadap masa jabatan kepala daerah, apabila dua kali ditolak oleh DPRD.

3. Fungsi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, APBD memiliki fungsi sebagai berikut:

- a. Otorisasi: anggaran menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan bekerja pada tahun yang bersangkutan
- b. Perencanaan: anggaran menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan
- c. Pengawasan: anggaran menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektifitas perekonomian
- d. Alokasi: anggaran harus diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektifitas perekonomian
- e. Stabilisasi: anggaran menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.

Sedangkan menurut Kifliansyah (2002) penyusunan APBD memiliki beberapa peranan antara lain:

- a. Menentukan jumlah pajak yang dibebankan kepada rakyat daerah yang bersangkutan
- b. Merupakan sarana untuk mewujudkan otonomi yang nyata dan bertanggungjawab
- c. Memberi isi dan arti tanggungjawab pemerintah daerah
- 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 di dalam batas-batas tertentu.

C. Komponen Penerimaan Daerah

Menurut Halim (2004: 144) yang dimaksud dengan penerimaan daerah adalah peningkatan aktiva dan atau penurunan utang yang berasal dari berbagai kegiatan periode berjalan akuntansi tertentu. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, sumber-sumber penerimaan daerah terdiri atas Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan dan Lain-lain Pendapatan yang sah. Pinjaman dan Sisa Lebih Tahun Lalu bukan lagi merupakan komponen dari pendapatan namun merupakan komponen dari pembiayaan.

1. Pendapatan Asli Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 yang dimaksud dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-

undangan. PAD bertujuan memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah sebagai perwujudan desentralisasi. Berdasarkan pasal (6) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, sumber Pendapatan Asli Daerah adalah:

a. Hasil Pajak Daerah

Pajak daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah. Berdasarkan UU No. 34 Tahun 2000 tentang Pajak dan Retribusi Daerah, yang menjadi pajak propinsi adalah (1) Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air, (2) Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB) dan Kendaraan di Atas Air, (3) Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor, dan (4) Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan.

b. Hasil Retribusi Daerah

Menurut Rocmat Sumitra (1979) yang dikutip oleh Elita Dewi (2003) mengatakan bahwa retribusi adalah pembayaran kepada negara yang dilakukan kepada mereka yang menggunakan jasa-jasa negara artinya retribusi daerah sebagai pembayaran atas pemakaian jasa atau karena mendapat pekerjaan usaha atau milik daerah bagi yang berkepentingan atau jasa yang diberikan oleh daerah, baik secara langsung atau tidak langsung. Berdasarkan UU No. 34 Tahun 2000 tentang Pajak dan Retribusi Daerah, retribusi dirinci

menjadi: (1) Retribusi Jasa Umum, yaitu retribusi atau jasa yang disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan, (2) Retribusi Jasa Usaha, yaitu retribusi atau jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial karena pada dasarnya disediakan oleh sektor swasta, (3) Retribusi Perijinan Tertentu.

c. Hasil Perusahaan Milik Daerah dan Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan

Laba BUMD menurut pernyataan Manullang (1978: 78) yang dikutip oleh Nogi (2005) adalah bahwa perusahaan daerah adalah suatu badan yang dibentuk oleh daerah untuk mengembangkan perekonomian dan untuk menambah penghasilan daerah. Dimana tujuan utama perusahaan daerah bukan pada keuntungan, akan tetapi justru memberikan jasa dan menyelenggarakan jasa umum serta mengembangkan perekonomian daerah. Dengan demikian perusahaan daerah mempunyai fungsi ganda yang harus menjamin keseimbangan antara fungsi sosial dan fungsi ekonomis. Sedangkan menurut Kaho (1997) yang dikutip juga oleh Nogi (2005), perusahaan daerah mempunyai dua fungsi pokok, yakni sebagai dinamisator perekonomian daerah, yang berarti harus memberikan rangsangan/ stimulus bagi berkembangnya perekonomian daerah dan sebagai penghasil pendapatan daerah.

d. Lain –Lain PAD yang sah

Menurut pasal 6 ayat (2) UU No. 33 Tahun 2004, lain-lain PAD yang sah meliputi: (1) hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan, (2) jasa giro, (3) pendapatan bunga, (4) keuntungan selisih tukar rupiah terhadap mata uang asing, dan (5) komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/ atau pengadaan barang dan/ atau jasa oleh daerah.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah, sumber keuangan yang berasal dari PAD lebih penting dibandingkan dengan sumber-sumber diluar PAD, karena PAD dapat digunakan sesuai dengan prakarsa inisiatif daerah sedangkan bentuk pemberian pemerintah (non PAD) sifatnya lebih terikat. PAD inilah yang sebenarnya menjadi barometer utama suksesnya pelaksanaan otonomi daerah. Diharapkan dengan adanya otonomi, kemandirian daerah dapat diwujudkan yang dimanifestasikan lewat struktur PAD yang kuat.

2. Dana Perimbangan

Solihin dan Deddy Supriady (2001: 174) mendefinisikan Dana Perimbangan merupakan sumber pendapatan daerah yang berasal dari APBN untuk mendukung pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi kepada daerah, yaitu terutama peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik. Dana Perimbangan juga bertujuan mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah dan pemerintah daerah dan antar pemerintah daerah. Dana perimbangan terdiri dari:

a. Dana Bagi Hasil

Dana Bagi Hasil adalah bagian daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, dan penerimaan Sumber Daya Alam. Dana Bagi Hasil merupakan alokasi yang pada dasarnya memperhatikan potensi daerah penghasil.

b. Dana Alokasi Umum

Dana Alokasi Umum adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. DAU juga bertujuan untuk mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antar daerah melalui penerapan formula yang mempertimbangkan kebutuhan dan potensi daerah. Penentuan bobot (tolok ukur) didasarkan pada: (1) Kebutuhan wilayah otonomi daerah paling sedikit dapat dicerminkan dari jumlah penduduk, luas wilayah, keadaan geografi dan tingkat pendapatan masyarakat dengan memperhatikan kelompok masyarakat miskin; (2) Potensi ekonomi daerah antara lain dapat dicerminkan dengan potensi penerimaan yang diterima daerah seperti potensi industri, SDA, SDM, dan PDRB. Selanjutnya formula Dana Alokasi Umum (DAU) yaitu berasal dari 26 % penerimaan dalam negeri dalam APBN (penerimaan dari minyak dan gas, penerimaan dari pajak serta penerimaan dari non migas dan non pajak), dengan pembagian 10 % untuk propinsi dan 90 % untuk kabupaten/kota (Abas, 2004: 119). Sebelum era otonomi daerah, transfer dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah tercermin dalam Subsidi Daerah Otonom

(SDO) untuk membiayai pengeluaran rutin dan Inpres untuk membiayai pengeluaran pembangunan. Pada era otonomi daerah, kedua bentuk transfer ini ditiadakan, dan sebagai gantinya akan diberikan DAU. Oleh karena itu, jumlah DAU tersebut setidaknya-tidaknnya sama dengan jumlah SDO dan Inpres yang pernah diterima oleh daerah. Namun, penggunaan dari DAU sebagaimana disyaratkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 33 Tahun 2004 tidak dapat dilaksanakan dengan baik oleh pemerintah daerah mengingat sebagian besar DAU tersebut digunakan untuk membiayai gaji pegawai, baik pegawai daerah maupun pegawai pusat yang instansi vertikal yang di daerahkan.

c. Dana Alokasi Khusus

Dana Alokasi Khusus adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk membantu membiayai kebutuhan tertentu. Kebutuhan tertentu tersebut merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional, khususnya untuk membiayai kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat yang belum mencapai standar tertentu/ untuk mendorong percepatan pembangunan daerah.

Selanjutnya, Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah merupakan suatu sistem pembiayaan pemerintahan di dalam kerangka negara kesatuan yang mencakup pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Selain itu juga merupakan pemerataan antar daerah secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan serta tata

cara penyelenggaraan kewenangan tersebut termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangannya.

Dasar pemikiran mengapa perimbangan keuangan diperlukan yaitu: (1) ada kepastian tersedianya dana bagi daerah, (2) mewujudkan pemerataan antar daerah, (3) intensif bagi daerah, (4) efisiensi dalam pembiayaan, (5) mendorong kebijaksanaan nasional dalam bidang otonomi daerah (Halim, 2004: 118).

3. Lain-Lain Pendapatan Yang Sah

Lain-lain pendapatan bertujuan memberi peluang kepada daerah untuk memperoleh pendapatan selain dari PAD dan Dana Perimbangan. Lain-lain Pendapatan terdiri atas pendapatan hibah dan pendapatan Dana Darurat.

D. Kinerja Keuangan Daerah

Faktor keuangan merupakan faktor utama yang merupakan sumber daya finansial bagi pembiayaan penyelenggaraan roda pemerintahan. Keuangan daerah adalah keseluruhan tatanan, perangkat, kelembagaan, dan kebijakan penganggaran yang meliputi pendapatan dan belanja daerah (Nogi, 2005: 71). Kebijakan keuangan daerah senantiasa diarahkan pada tercapainya sasaran pembangunan, yakni terciptanya perekonomian daerah yang mandiri sebagai usaha bersama atas dasar kekeluargaan dengan peningkatan kemakmuran rakyat yang merata.

Menurut Kaho (2001:61) yang dikutip oleh Nogi (2005: 67) menyatakan bahwa salah satu faktor yang mempengaruhi dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah faktor keuangan yang baik. Istilah keuangan disini mengandung arti setiap hak yang berhubungan dengan masalah uang, yang antara lain berupa sumber

pendapatan, jumlah uang yang cukup, dan pengelolaan keuangan yang sesuai dengan tujuan dan peraturan yang berlaku.

Untuk menciptakan suatu pemerintahan daerah yang baik dan yang dapat melaksanakan tugas otonominya dengan baik, faktor keuangan ini mutlak diperlukan. Keberhasilan penyelenggaraan otonomi daerah tidak dapat dilepaskan dari cukup-tidaknya kemampuan daerah dalam bidang keuangan, karena kemampuan keuangan ini merupakan salah satu indikator penting guna mengukur tingkat otonomi suatu daerah.

Menurut pendapat Rejo (1995) yang dikutip oleh Abdul Halim dan Jamal Abdul Nasir (2006) menyatakan bahwa posisi sentral keuangan daerah dalam pemerintahan di daerah juga menunjukkan posisi tingkat keotonomian suatu daerah, karena dengan kemampuan keuangan daerah pemerintah daerah dapat dinyatakan mampu/ tidak mengurus rumah tangganya sendiri. Dengan kata lain bahwa pemerintah daerah dapat menjalankan fungsinya dalam rangka otonomi daerah secara baik apabila mempunyai sumber-sumber keuangan yang cukup. Dengan demikian faktor keuangan merupakan salah satu faktor esensial dalam mengukur tingkat kemampuan dalam melaksanakan otonomi daerah.

Sesuai dengan pasal 27 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah disebutkan bahwa Kepala Daerah mempunyai kewajiban memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah dan memberikan laporan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat. Laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah sebagai bentuk laporan

kinerja pemerintah daerah. Dalam hubungannya dengan keuangan daerah, kinerja keuangan ini dapat dilihat dengan membandingkan antara APBD dengan realisasi APBD.

Menurut Widodo dalam Halim (2004: 282) menyebutkan salah satu alat untuk menganalisa kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya adalah dengan melakukan analisa rasio keuangan terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakannya. Hasil analisa rasio keuangan ini selanjutnya digunakan untuk tolok ukur dalam menilai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan otonomi daerah. Selain itu juga, analisa rasio keuangan digunakan untuk:

1. Mengukur efektifitas dan efisiensi dalam merealisasikan pendapatan daerah.
2. Mengukur sejauh mana aktivitas pemerintah daerah dalam membelanjakan pendapatan daerahnya.
3. Mengukur kontribusi masing-masing sumber pendapatan dalam pembentukan pendapatan daerah.
4. Melihat pertumbuhan/ perkembangan perolehan pendapatan dan pengeluaran yang dilakukan selama periode waktu tertentu.

Sebagai contoh, penyampaian laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah periode 2001-2006 pada pemerintah daerah Kota Yogyakarta yang dimuat pada surat kabar harian Kedaulatan Rakyat pada tanggal 14 September 2006 . Tujuan penyampaian laporan ini, tidak semata-mata untuk memenuhi peraturan perundang-undangan melainkan juga sebagai evaluasi terhadap kinerja pemerintah daerah dalam mengemban tugas-tugas yang dipercayakan oleh masyarakat Kota

Yogyakarta. Dalam laporan itu dijelaskan adanya permasalahan yang terjadi diawal dilaksanakannya otonomi daerah. Misalnya, dalam bidang ekonomi disebutkan bahwa angka inflasi yang relatif tinggi, pertumbuhan ekonomi dan PDRB yang relatif rendah, nilai ekspor cenderung mengalami penurunan sebagai akibat dari persaingan dengan pengusaha dari negara/ daerah lain dalam memperebutkan pasar domestik maupun mancanegara, fluktuatifnya nilai dollar dan berbagai *high cost economic*, kurangnya upaya-upaya menarik investor serta masih rendahnya penempatan tenaga kerja. Dengan mengacu pada Rencana Strategik Daerah, Kebijakan Umum dan Prioritas Tahunan, dari tahun ke tahun pertumbuhan ekonomi mengalami peningkatan. Selain itu juga pemerintah Kota Yogyakarta mendorong usaha kecil, menengah, dan koperasi serta perusahaan rumah tangga agar dapat berkembang secara efisien, cepat dan mandiri serta dapat melakukan kerja sama saling menguntungkan dengan perusahaan besar.

Hal serupa dilakukan juga pemerintah daerah Kabupaten Magelang dengan mempublikasikan laporan pertanggungjawaban yang dimuat dalam surat kabar harian Kedaulatan Rakyat pada tanggal 16 September 2006. Hal ini disampaikan sebagai evaluasi terhadap pelaksanaan APBD Kabupaten Magelang Tahun Anggaran 2005 yang telah dilaksanakan oleh Bupati Magelang bersama dengan seluruh jajaran eksekutif dalam rangka penyelenggaraan tugas-tugas umum pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan. Implementasi kebijakan pembangunan daerah yang dilaksanakan tahun 2005, secara umum memperlihatkan kinerja yang semakin baik.

Dengan demikian, laporan pertanggungjawaban ini sebagai bentuk evaluasi kinerja yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Selain itu juga, tidak hanya pihak pemerintahan (DPRD) saja yang mengetahui mengenai kinerja pemerintah daerah melainkan juga masyarakat. Hal ini akan menciptakan kredibilitas masyarakat terhadap pemerintah daerah yang semakin tinggi.

E. Kemandirian Daerah

Hubungan fiskal pemerintah pusat dan daerah dapat diartikan sebagai suatu sistem yang mengatur bagaimana caranya sejumlah dana dibagi di antara berbagai tingkat pemerintah, serta bagaimana caranya mencari sumber-sumber pembiayaan daerah untuk menunjang kegiatan-kegiatan sektor publiknya (Devas dalam Nogi, 2005). Menurut Davey (1980: 14) yang dikutip oleh Nogi (2005), ada empat kriteria yang perlu diperhatikan untuk menjamin adanya sistem hubungan pusat dan daerah, yaitu:

- a. Sistem tersebut seharusnya memberikan kontribusi kekuasaan yang rasional di antara tingkat pemerintahan mengenai penggalan sumber-sumber dana pemerintah dan kewenangannya, yaitu suatu pembagian yang sesuai dengan pola umum desentralisasi.
- b. Sistem tersebut seharusnya menyajikan suatu bagian yang memadai dari sumber-sumber dana masyarakat secara keseluruhan untuk membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi penyediaan pelayanan dan pembangunan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah.

- c. Sistem tersebut seharusnya sejauh mungkin mendistribusikan pengeluaran pemerintah secara adil di antara daerah-daerah atau sekurang-kurangnya memberikan prioritas pada pemerataan pelayanan kebutuhan dasar tertentu.
- d. Pajak dan retribusi yang dikenakan oleh pemerintah daerah harus sejalan dengan retribusi yang adil atas beban keseluruhan dari pengeluaran pemerintah dalam masyarakat.

Realitas hubungan fiskal antara pusat dan daerah ditandai oleh dominannya peranan bantuan dan sumbangan. Kondisi ini muncul karena terbatasnya kemampuan daerah dalam menggali sumber PAD. Padahal PAD merupakan komponen utama dalam mencapai kemandirian daerah.

Pada kenyataannya daerah di Indonesia memiliki potensi yang berbeda-beda, baik potensi sumber daya alam maupun sumber daya manusianya sehingga PAD yang diterima relatif kecil dibandingkan dengan sumbangan/ bantuan yang diterima dari pemerintah pusat. Seperti halnya yang terjadi di daerah Bali, NTB dan NTT. Persoalan penting yang dihadapi Bali dan NTB adalah persoalan keterbatasan sumber daya manusia. Sedangkan, bagi NTT persoalan penting yakni keterbatasan sumber daya alam dan rendahnya PAD (Wendyartaka, 2001).

Di era otonomi ini mau tidak mau daerah harus berdiri sendiri dengan mengandalkan sumber daya yang ada. Tidak jarang pemerintah daerah mengeluarkan berbagai macam Peraturan Daerah (Perda) baru untuk memungut pajak dan retribusi baru sehingga dapat meningkatkan PADnya. Namun, tidak semua Perda itu akan disetujui oleh pemerintah pusat. Apabila Perda tersebut bertentangan dengan undang-undang maka Perda tersebut akan dibatalkan oleh

pemerintah pusat. Pada umumnya Perda yang dibatalkan menyangkut usaha perekonomian rakyat, seperti perkebunan, peternakan, kehutanan dan perindustrian perdagangan (Muhtadi, 2006). Dalam hal ini merupakan tugas dari pemerintah daerah untuk menciptakan kemandirian daerah sehingga cita-cita otonomi dapat tercapai. Pemerintah daerah harus berusaha untuk meningkatkan PADnya sehingga penerimaan daerahnya meningkat. Tetapi hal ini juga harus dibarengi dengan pengeluaran yang tidak boros sehingga penerimaan yang diperoleh dapat berguna dengan efektif dan efisien.

Dengan demikian, sumber daya manusia maupun alam menjadi sangat penting, karena keduanya berperan menjadi subyek sekaligus obyek dalam otonomi daerah. Jadi, keberhasilan pelaksanaan otonomi suatu daerah bergantung dari bagaimana kondisi dan potensi kedua sumber daya tersebut, baik dari segi kuantitas maupun kualitasnya. Contohnya, sumber daya alam melimpah yang dimiliki oleh suatu daerah, tidak akan berarti jika tidak didukung dengan sumber daya manusia yang memadai baik dalam kuantitas maupun kualitasnya. Untuk mengelola sumber daya alam yang ada, daerah memerlukan tenaga-tenaga ahli dan profesional untuk menanganinya. Tanpa itu, tidak mustahil masyarakat di daerah dapat menikmati kekayaan alam yang dimilikinya (Wendyartaka, 2001). Dengan kekayaan alam yang dimiliki ini juga, penerimaan daerah akan meningkat sehingga kemandirian daerah dapat tercapai.

Tingkat kemandirian menunjukkan kemampuan daerah dalam menggali potensi daerah yang ada serta mengelola sumber daya keuangannya sehingga dapat membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan untuk melaksanakan

pembangunan. Sumber daya keuangan tersebut terutama dari Pendapatan Asli Daerah yang terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, laba perusahaan milik daerah serta lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Gambaran citra kemandirian daerah dalam berotonomi dapat diketahui melalui berapa besar kemampuan sumber daya keuangan untuk daerah tersebut, agar mampu membangun daerahnya disamping mampu pula untuk bersaing secara sehat dengan daerah lainnya dalam mencapai cita-cita otonomi yang sesungguhnya (Silva, 2004: 320).

Selanjutnya untuk melihat tingkat kemampuan keuangan daerah sebagai suatu daerah yang mandiri dalam melaksanakan otonomi daerah, salah satunya menggunakan rasio keuangan. Dengan alat analisis yang berupa rasio akan dapat menjelaskan kepada penganalisa tentang baik/ buruknya suatu keadaan/ posisi keuangan suatu daerah. Dalam hubungannya dengan kemandirian daerah, rasio keuangan digunakan sebagai tolok ukur untuk mengukur tingkat kemandirian daerah yang bersangkutan. Jadi, tingkat kemandirian daerah merupakan suatu prestasi dalam aspek pengelolaan sumber daya keuangan yang dicapai oleh daerah pada suatu periode waktu tertentu.

Menurut Widodo dalam Halim (2004), salah satu cara untuk mengukur tingkat kemandirian dengan membandingkan antara Pendapatan Asli Daerah dengan bantuan pemerintah pusat dan pinjaman. Bantuan dari pemerintah pusat tersebut adalah Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus dan Dana Darurat. Dana Darurat ini biasanya akan diberikan oleh pemerintah pusat apabila terjadi bencana di suatu daerah, misalnya gempa bumi yang terjadi di Yogyakarta pada

tanggal 27 Mei 2006 lalu. Sedangkan pinjaman, berdasarkan peraturan yang baru bukan merupakan komponen dari pendapatan melainkan menjadi komponen pembiayaan. Rasio ini menggambarkan ketergantungan daerah terhadap sumber dana ekstern. Semakin tinggi rasio kemandirian berarti tingkat ketergantungan daerah terhadap bantuan dari pemerintah pusat semakin rendah, demikian juga sebaliknya.

Sedangkan menurut Silva (2004), tingkat kemandirian dapat dilihat melalui rasio Desentralisasi Fiskal yaitu dengan membandingkan Pendapatan Asli Daerah dengan Total Pendapatan Daerah. Total Pendapatan Daerah terdiri dari Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, dan Lain-lain Pendapatan yang Sah. Hal ini menunjukkan seberapa besar kemampuan pemerintah daerah untuk menggali potensi daerah yang ada sehingga pemerintah daerah dapat terus berupaya untuk meningkatkan PADnya dari tahun ke tahun. Pendapatan Asli Daerah ini digunakan untuk membiayai pengeluaran rutin yang berupa penyelenggaraan pemerintahan. Selain itu juga untuk membiayai pengeluaran pembangunan. Pengeluaran rutin adalah pengeluaran yang manfaatnya hanya untuk satu tahun anggaran dan tidak menambah kekayaan bagi daerah. Pengeluaran rutin ini terdiri dari:

- a. Belanja Administrasi Umum, terdiri dari:
 1. Belanja Pegawai/ Personalia
 2. Belanja Barang dan Jasa
 3. Belanja Perjalanan Dinas
 4. Belanja Pemeliharaan

- b. Belanja Operasi dan Pemeliharaan,
 - 1. Belanja Pegawai/ Personalia
 - 2. Belanja Barang dan Jasa
 - 3. Belanja Perjalanan Dinas
 - 4. Belanja Pemeliharaan
- c. Belanja Modal
- d. Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan
- e. Belanja Tidak Tersangka.

Pengeluaran Pembangunan atau sering disebut dengan Belanja Investasi adalah pengeluaran yang manfaatnya cenderung melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan daerah, dan selanjutnya akan menambah anggaran rutin untuk biaya operasional dan pemeliharaan. Pengeluaran Pembangunan terdiri dari:

- a. Belanja Publik, yang terdiri dari Belanja Modal dan Belanja Publik.
- b. Belanja Aparatur, yang terdiri dari Belanja Modal dan Belanja Publik.

Kemandirian keuangan daerah merupakan indikator berhasil tidaknya otonomi daerah. Melalui sumber daya keuangan yang berupa PAD, pemerintah daerah berusaha memenuhi kebutuhannya.

Selanjutnya, untuk mengetahui seberapa besar peranan Dana Alokasi Umum terhadap total APBD dapat dilihat melalui rasio Dana Alokasi Umum. Rasio ini menunjukkan seberapa besar bantuan/ transfer dana dari pemerintah pusat yang

digunakan untuk menunjang kecukupan pembiayaan belanja rutin dan belanja pembangunan di daerah.

PAD menjadi bagian dari sumber keuangan yang terbesar, yang didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Analisis rasio ini dilakukan dengan membandingkan hasil yang dicapai dari satu periode dibandingkan dengan periode sebelumnya sehingga dapat diketahui bagaimana kecenderungan yang terjadi.

Tingkat kemandirian daerah sangat dipengaruhi oleh PAD daerah yang bersangkutan. Semakin tinggi kontribusi PAD terhadap total pendapatan daerah, maka tingkat kemandirian daerah yang bersangkutan semakin tinggi pula. Jika daerah otonom memiliki PAD yang tinggi, hal ini menunjukkan bahwa daerah yang bersangkutan lebih mampu untuk membiayai sebagian besar/ seluruh pengeluaran daerahnya, baik itu belanja rutin maupun belanja pembangunan. Pemerintah daerah semakin mampu untuk menyelenggarakan pemerintahannya sendiri berarti akan mengurangi bantuan/ sumbangan dari pemerintah pusat. Dengan kata lain, daerah tersebut sudah berhasil mencapai tingkat kemandirian yang diharapkan dalam pelaksanaan otonomi daerah.

1. Rasio Desentralisasi Fiskal

Rasio Desentralisasi Fiskal digunakan untuk melihat tingkat kemandirian keuangan daerah. Rasio ini menggambarkan seberapa besar kemampuan pemerintah daerah untuk menggali potensi daerah yang ada sehingga dapat menambah atau meningkatkan PAD. Selain itu juga menggambarkan tingkat kewenangan dan tanggung jawab yang diberikan pemerintah pusat terhadap

pemerintah daerah dalam melaksanakan pembangunan dan menyelenggarakan pemerintahan. Berdasarkan pernyataan tersebut dapat disimpulkan bahwa pemerintah pusat memberikan otonomi kepada daerah untuk melaksanakan program-program regional sehingga seluruh pertanggungjawaban dan pembiayaannya dilakukan oleh pemerintah daerah yang bersangkutan. Rasio ini ditunjukkan dengan besar kecilnya tingkat Pendapatan Asli Daerah di bandingkan dengan total pendapatan (Silva, 2004: 320).

$$\text{Rasio Desentralisasi Fiskal} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Total Pendapatan Daerah}} \times 100\%$$

Semakin tinggi rasio ini mengandung arti bahwa semakin tinggi kemampuan daerah untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pengeluaran pembangunan dari dana yang bersumber dari PAD, demikian juga sebaliknya. Selain itu juga menggambarkan tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah. Semakin tinggi rasio ini berarti semakin tinggi pula partisipasi masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi daerah yang merupakan komponen untuk PAD.

Dengan mengetahui hasil rasio desentralisasi fiskal maka dapat dilihat pola hubungan dan kemampuan daerah dalam berotonomi. Secara konseptual, pola hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, harus dilakukan sesuai dengan kemampuan keuangan daerah dalam membiayai pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan. Menurut Paul Harsey dan Kenneth Blanchard yang dikutip oleh Nataluddin (2004) memperkenalkan "Hubungan Situasional" yang dapat digunakan dalam pelaksanaan otonomi daerah, terutama pelaksanaan UU No. 25 Tahun 1999 yang telah direvisi

dengan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah (Halim, 2004: 188).

Tabel II.1
Pola Hubungan dan Tingkat Kemandirian

Kemampuan keuangan	Kemandirian (%)	Pola hubungan
Rendah sekali	0-25	Instruktif
Rendah	25-50	Konsultatif
Sedang	50-75	Partisipatif
Tinggi	75-100	Delegatif

Sumber: Halim, Abdul.2004.*Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah*.UUP AMP YKP: Yogyakarta.

- a. Pola Hubungan Instruktif, peranan pemerintah pusat lebih dominan dari pada kemandirian daerah (daerah yang tidak mampu melaksanakan otonomi daerah).
- b. Pola Hubungan Konsultatif, campur tangan pemerintah pusat sudah mulai berkurang, karena daerah dianggap sedikit lebih mampu melaksanakan otonomi.
- c. Pola Hubungan Partisipatif, peranan pemerintah pusat semakin berkurang, mengingat daerah yang bersangkutan tingkat kemandiriannya mendekati mampu melaksanakan otonomi.
- d. Pola Hubungan Delegatif, campur tangan pemerintah pusat sudah tidak ada karena daerah telah benar-benar mampu dan mandiri dalam melaksanakan urusan otonomi daerah.

2. Rasio Dana Alokasi Umum

Dana Alokasi Umum (DAU) bertujuan untuk pemerataan keuangan antar daerah yang dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan kemampuan

keuangan antar daerah melalui penerapan formula yang mempertimbangkan kebutuhan dan potensi daerah. DAU suatu daerah ditentukan atas besar kecilnya celah fiskal (*fiscal gap*) suatu daerah, yang merupakan selisih antara kebutuhan daerah (*fiscal need*) dan potensi daerah (*fiscal capacity*). Alokasi DAU bagi daerah yang potensi fiskalnya besar tetapi kebutuhan fiskal kecil akan memperoleh alokasi DAU relatif kecil. Sebaliknya daerah yang potensi fiskalnya kecil, namun kebutuhan fiskal besar akan memperoleh alokasi DAU relatif besar.

Rasio Dana Alokasi Umum ditunjukkan dengan perbandingan antara besar kecilnya jumlah Dana Alokasi Umum dengan total APBD (Costa, 2002):

$$RDAU = \frac{\text{Dana Alokasi Umum}}{\text{APBD}} \times 100\%$$

RDAU yang baik adalah apabila tingkat DAU dalam APBD pada tahun berjalan semakin kecil. Rasio ini menunjukkan seberapa besar peranan DAU terhadap APBD atau untuk mengetahui seberapa besar dana yang berasal dari pemerintah pusat yang digunakan oleh pemerintah daerah untuk mencukupi pembiayaan pemerintahan dan pengeluaran pembangunan. Langkah pengambilan keputusan hipotesis penelitian dengan menetapkan kategori sebagai berikut: (Depdagri, 1991)

RDAU (%)	Kategori
< 10.00	Sangat Baik
10.01 - 20.002	Baik
20.01 - 30.00	Cukup
30.01 - 40.00	Sedang
40.01 - 50.00	Kurang
> 50.01	Sangat Kurang

F. Ikhtisar Bahasan

Otonomi daerah adalah kewenangan daerah secara otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Menjadi tugas bagi pemerintah daerah untuk mewujudkan tujuan otonomi daerah yaitu untuk meningkatkan pelayanan publik dan memajukan perekonomian daerah sehingga kemandirian daerah dapat tercapai. Dengan memiliki potensi sumber daya alam dan sumber daya manusia yang berkualitas, pemerintah daerah terus berusaha untuk menggali potensi yang ada sehingga dapat meningkatkan PADnya. Disamping itu juga dibarengi dengan pengeluaran yang tidak boros. Agar tidak terjadi kesenjangan antar daerah, pemerintah pusat memberikan dana perimbangan (DAU) yang bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan daerah.

Kinerja pemerintah daerah dalam satu tahun tercermin dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah (APBD). Pada hakekatnya, APBD ini merupakan salah satu alat untuk meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Untuk mencapai tujuan tersebut diperlukan faktor keuangan yang baik. Hal ini dikarenakan faktor keuangan merupakan faktor utama yang merupakan sumber daya finansial bagi pembiayaan penyelenggaraan roda pemerintahan. Selain itu, pemerintah daerah mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan pertanggungjawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) serta memberikan informasi kepada masyarakat. Hal ini sebagai

evaluasi kinerja pemerintah daerah selama satu tahun anggaran atau selama masa jabatannya.

Selanjutnya, evaluasi kinerja ini dapat dilihat melalui analisis rasio keuangan terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakannya. Hasil analisis ini digunakan sebagai tolok ukur dalam menilai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan otonomi daerah. Gambaran citra kemandirian daerah dalam berotonomi dapat diketahui melalui berapa besar kemampuan sumber daya keuangan untuk daerah tersebut, agar mampu membangun daerahnya disamping mampu pula untuk bersaing secara sehat dengan daerah lainnya dalam mencapai cita-cita otonomi yang sesungguhnya. Untuk mengukur tingkat kemandirian dengan membandingkan antara besar-kecilnya realisasi PAD dengan total pendapatan daerah (rasio Desentralisasi Fiskal). Selain itu, untuk melihat seberapa besar peranan bantuan dari pemerintah pusat diukur dengan membandingkan besar-kecilnya Dana Alokasi Umum dengan APBD (rasio DAU). Kemandirian keuangan daerah merupakan indikator berhasil tidaknya otonomi daerah.