

BAB II

TINGKAT KEMANDIRIAN PEMERINTAH DAERAH

2.1. Tinjauan Otonomi Daerah

2.1.1. Pengertian Otonomi Daerah

Widjaya (2002: 76) mengartikan Otonomi Daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Implikasi dari pelaksanaan otonomi daerah adalah transformasi peran Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Peran Pemerintah Pusat semakin kecil, sebaliknya peran Pemerintah Daerah akan semakin besar dalam pembangunan di wilayahnya. Dengan demikian pembangunan daerah lebih berorientasi pada kebutuhan daerah setempat (Widjaya, 1992). Pemerintah Daerah memiliki peluang yang luas sekaligus sebagai kewajiban serta tantangan yang tidak ringan dalam perencanaan pembangunan dan pengelolaan sumber-sumber yang ada di daerah (Kustiawan, 2000).

Untuk memperoleh pemahaman yang cukup tentang otonomi daerah, perlu dilakukan peninjauan terhadap otonomi daerah sebagai suatu sistem. Dalam kaitan ini, empat sistem otonomi daerah yaitu :

a. Sistem Residu

Dalam sistem ini, selain memiliki kelebihan-kelebihan terdapat pula beberapa kelemahan-kelemahan. Kelebihan sistem residu ini adalah Pemerintah Daerah dapat dengan cepat mengambil keputusan dan tindakan yang dipandang perlu, apabila timbul persoalan-persoalan atas kebutuhan baru. Dengan demikian masalah yang timbul dapat segera diatasi karena Pemerintah Daerah tidak perlu menunggu perintah dari Pemerintah Pusat. Sedangkan kelemahan dari sistem residu adalah kondisi obyektif masing-masing daerah yang berbeda satu sama lainnya. Daerah yang mempunyai kemampuan yang besar, dapat terjadi tugas-tugas yang diserahkan terlalu sempit dibandingkan dengan potensi yang dimiliki oleh daerah. Sebaliknya, bagi daerah dengan kemampuan terbatas, dapat saja suatu daerah terpaksa melaksanakan urusan-urusan yang lebih luas. Hal ini dapat terjadi karena tugas-tugas telah ditentukan lebih dulu.

b. Sistem Otonomi Formal

Dalam sistem ini, urusan yang termasuk dalam urusan rumah tangga daerah tidak selalu ditetapkan dalam Undang-Undang. Daerah boleh mengatur dan mengurus segala sesuatu yang dianggap penting bagi daerahnya, asal saja tidak mencakup urusan yang diatur dan diurus oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah yang lebih tinggi tingkatannya. Sistem ini tidak membedakan tugas diantara Pemerintah Daerah yang tingkatannya berbeda. Pembagian tugas ini

didasarkan atas perbedaan sifat atau materi tugas. Yang paling penting adalah bahwa tugas tersebut diyakini akan memenuhi kebutuhan suatu daerah. Jadi pertimbangan efisiensi dijadikan dasar untuk menentukan diserahkan atau tidaknya suatu urusan kepada daerah.

c. Sistem Otonomi Material

Dalam sistem ini, tugas Pemerintah Daerah ditetapkan satu per satu. Untuk tugas diluar yang telah ditetapkan merupakan urusan Pemerintah Pusat. Setiap perubahan tugas dan wewenang daerah, baik yang bersifat pengurangan maupun penambahan harus dilakukan melalui prosedur yang lama dan rumit. Sistem ini kurang fleksibel karena memungkinkan suatu urusan menjadi terbengkalai. Hal ini disebabkan karena Pemerintah Daerah harus menunggu penyerahan yang nyata bagi setiap urusan. Padahal sementara menunggu proses penyerahan, Pemerintah Pusat sudah tidak menangani urusan tersebut.

d. Sistem Otonomi Riil

Sistem otonomi riil adalah bentuk penyempurnaan dari sistem otonomi formal dan sistem otonomi material, dengan ciri-ciri sebagai berikut (Kaho, 1997: 12):

1. Terdapat urusan pangkal
2. Diluar urusan pangkal, daerah bebas mengatur dan mengurus segala urusan yang dianggap penting bagi daerah sepanjang belum diatur oleh Pusat/ Daerah yang mempunyai tingkat lebih atas.

3. Isi atau urusan rumah tangga yang nyata ditentukan oleh faktor-faktor yang ada di daerah bersangkutan.

Dalam sistem ini, penyerahan urusan atau tugas kewenangan kepada daerah didasarkan pada faktor yang nyata atau riil, sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan riil daerah maupun Pemerintah Pusat, serta pertumbuhan masyarakat yang terjadi. Karena pemberian tugas dan kewajiban serta wewenang ini didasarkan pada keadaan yang riil di dalam masyarakat, maka kemungkinan yang dapat ditimbulkan adalah bahwa tugas atau urusan yang selama ini menjadi wewenang Pemerintah Pusat dapat diserahkan pada Pemerintah Daerah dengan melihat pada kemampuan dan keperluannya untuk diatur dan diurus sendiri. Sebaliknya, tugas yang kini menjadi wewenang daerah pada suatu ketika dapat diserahkan kembali Pemerintah Pusat atau ditarik kembali dari daerah.

2.1.2. Tujuan Otonomi Daerah

Tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah peningkatan pelayanan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (Ibrahim, 1990: 24). Sedangkan menurut Widjaya (2002: 22) tujuan otonomi daerah adalah

mencapai efektivitas dan efisiensi dalam pelayanan kepada masyarakat. Tujuan yang dicapai adalah menumbuhkembangkan daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkan kemandirian daerah, dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan.

2.1.3. Prinsip Otonomi Daerah

Prinsip penyelenggaraan otonomi daerah menurut Undang-Undang Republik Indonesia No. 32 Tahun 2004 adalah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup, dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggungjawab adalah otonomi yang

dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan Nasional. Seiring dengan prinsip itu penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat.

Selain itu penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya, artinya mampu membangun kerjasama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah. Hal ini tidak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah juga harus mampu menjalin hubungan yang serasi antar daerah dengan Pemerintah, artinya harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah Negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan Negara.

Agar otonomi daerah dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai, Pemerintah wajib melakukan pembinaan yang berupa pemberian pedoman seperti dalam penelitian, pengembangan, perencanaan dan pengawasan. Disamping itu diberikan pula standar, arahan, bimbingan, pelatihan, supervisi, pengendalian, koordinasi, pemantauan, dan evaluasi. Bersama itu Pemerintah wajib memberikan fasilitas yang berupa pemberian peluang kemudahan, bantuan, dan

dorongan kepada daerah agar dalam melaksanakan otonomi dapat dilakukan secara efektif dan efisien sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

2.2. Analisis Keuangan Daerah

Analisis keuangan daerah adalah suatu proses yang bertujuan menentukan ciri-ciri yang penting tentang keadaan keuangan dan kegiatan Pemerintah Daerah berdasarkan data yang diberikan (APBD). Tujuan utama analisis keuangan adalah untuk memperoleh pandangan yang lebih baik tentang masalah operasional dan keuangan yang dihadapi Pemerintah Daerah.

Penyelenggaraan fungsi Pemerintahan Daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah, dengan mengacu pada Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dimana besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara Pemerintah dan Daerah. Setiap sumber keuangan yang melekat pada setiap urusan Pemerintah yang diserahkan kepada daerah menjadi sumber keuangan daerah. Daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumber keuangan yang antara lain berupa: kepastian tersedianya pendanaan dari Pemerintah sesuai dengan urusan Pemerintah yang diserahkan, kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah dan hak untuk mendapatkan bagi hasil dari

sumber-sumber daya nasional yang berada di daerah dan dana perimbangan lainnya, hak untuk mengelola kekayaan daerah dan mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah serta sumber-sumber pembiayaan.

Kriteria yang penting untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya adalah kemampuan *self supporting* dalam bidang keuangan. Dengan kata lain, faktor keuangan merupakan faktor *essential* dalam mengukur tingkat kemampuan daerah dalam melaksanakan otonominya. Keuangan daerah merupakan semua hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang dan segala sesuatu berupa uang dan barang yang dapat dijadikan milik daerah yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Di dalam Undang-Undang mengenai Keuangan Negara, terdapat penegasan di bidang pengelolaan keuangan, yaitu bahwa kekuasaan pengelolaan Keuangan Negara adalah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan, dan kekuasaan pengelolaan Keuangan Negara dari Presiden sebagian diserahkan kepada Gubernur/ Bupati/ Walikota selaku kepala Pemerintah Daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Ketentuan tersebut berimplikasi pada pengaturan pengelolaan Keuangan Daerah, yaitu bahwa Gubernur/ Bupati/ Walikota bertanggungjawab atas pengelolaan keuangan daerah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan daerah. Dengan demikian, pengaturan pengelolaan dan pertanggungjawaban

keuangan daerah melekat dan menjadi satu dengan pengaturan Pemerintahan Daerah, yaitu dalam Undang-Undang mengenai Pemerintahan Daerah.

Widjaya (2002: 146) mengartikan keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan lain yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut dalam kerangka APBD. Sehubungan dengan pentingnya posisi keuangan ini, keuangan daerah sebagai salah satu indikator untuk mengetahui kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Pada dasarnya sumber-sumber pendapatan/ penerimaan daerah dan pengeluaran daerah dapat dirinci sebagai berikut :

2.2.1. Penerimaan/ Pendapatan Daerah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, sumber-sumber penerimaan terdiri atas :

a. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Pendapatan Asli Daerah merupakan pendapatan daerah yang berasal dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Bagian laba BUMD, Bagian Laba Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah.

(i). Pajak Daerah

Kaho (1998: 129) mengartikan pajak daerah adalah pajak Negara yang diserahkan kepada daerah untuk dipungut

berdasarkan peraturan perundang-undangan, yang dipergunakan untuk membiayai pengeluaran daerah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000, jenis pajak Propinsi terdiri atas : Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan Diatas Air, Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan Diatas Air, Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor, serta Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan. Sedangkan jenis pajak Kabupaten/ Kota terdiri atas Pajak Hotel, Pajak Restoran, Pajak Hiburan, Pajak Reklame, Pajak Penerangan Jalan, Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C, dan Pajak Parkir.

(ii). Retribusi Daerah

Kustiawan (2001: 351) mendefinisikan retribusi daerah merupakan pungutan daerah sebagai pembayaran jasa atau pemberian ijin tertentu yang khusus disediakan dan diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Jenis-jenis retribusi daerah antara lain uang leges, bea pangkalan pasar, retribusi bus dan taxi, retribusi pelelangan ikan, retribusi penguburan, uang sewa tanah/ bangunan, dan sewa pesanggrahan.

(iii). Bagian Laba BUMD

Yaitu penerimaan yang berupa bagian laba bersih Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), yang terdiri dari bagian laba

bersih Bank Pembangunan Daerah, Perusahaan Daerah Air Minum, bagian laba bersih dari perusahaan daerah lainnya dan penyertaan modal daerah kepada perusahaan.

(iv). Lain-lain PAD yang sah

Merupakan pendapatan yang berasal dari sumber sumber yang tidak masuk dalam komponen PAD lainnya. Misalnya : hasil penjualan barang milik daerah, penerimaan persewaan rumah pemerintah, penerimaan setoran kembali gaji, penerimaan dari cargo terminal, sumbangan dari pihak ketiga, dan lain-lain.

b. Dana Perimbangan

Widjaya (2002: 129) mendefinisikan dana perimbangan merupakan sumber pendapatan daerah yang berasal dari APBN yang digunakan untuk mendukung pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah dalam mencapai tujuan otonomi kepada daerah, yaitu terutama dalam peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik. Dana perimbangan terdiri atas :

(i). Bagi Hasil Pajak

Bagi Hasil Pajak terdiri dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan, dan penerimaan Sumber Daya Alam (Mardiasmo, 2002).

(ii). Bagi Hasil Bukan Pajak

Bagi Hasil Bukan Pajak terdiri dari :

1. Sektor kehutanan meliputi penerimaan iuran hak pengusahaan hutan (IHPH), penerimaan profisi sumber daya hutan (PSDH), dan dana reboisasi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan.
2. Sektor pertambangan umum meliputi penerimaan iuran tetap (*landrent*), iuran eksplorasi, dan iuran eksploitasi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan.
3. Sektor perikanan terdiri dari penerimaan pungutan pengusaha perikanan dan pungutan hasil perikanan.
4. Penerimaan pertambangan minyak yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan.
5. Penerimaan pertambangan gas alam yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan.
6. Penerimaan pertambangan panas bumi yang berasal dari penerimaan setoran bagian Pemerintah , iuran tetap dan iuran produksi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan.

(iii). Dana Alokasi Umum (DAU)

Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk

membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi (Widjaya, 2002: 131).

Dana Alokasi Umum (DAU) yang diberikan kepada daerah ditetapkan sekurang-kurangnya 25 % dari Penerimaan Dalam Negeri yang ditetapkan dalam APBN. DAU untuk daerah Propinsi dan Kabupaten/ Kota ditetapkan masing-masing sebesar 10% dan 90%. Dana ini dimaksudkan untuk menjaga pemerataan dan perimbangan keuangan antar daerah. Pembagian DAU dilakukan dengan memperhatikan :

1. Potensi daerah (PAD, PBB, BPHTB, dan bagian daerah dari penerimaan Sumber Daya Alam).
2. Kebutuhan pembiayaan untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan daerah.
3. Tersedianya dana APBN.

(iv). Dana Alokasi Khusus (DAK)

Dana Alokasi Khusus (DAK) dapat dialokasikan dari APBN kepada daerah tertentu untuk membantu membiayai kebutuhan khusus dengan memperhatikan tersedianya dana dari APBN. Daerah tertentu adalah daerah-daerah yang mempunyai kebutuhan yang bersifat khusus. Kebutuhan khusus yang dimaksud diatas adalah :

1. Kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan secara umum dengan menggunakan rumus alokasi umum.

2. Kebutuhan yang merupakan komitmen atau prioritas Nasional.

DAK digunakan untuk membiayai investasi pengadaan dan peningkatan sarana dan prasarana fisik dengan umur ekonomis yang panjang. Dalam keadaan tertentu DAK dapat membantu biaya pengoperasian dan pemeliharaan sarana dan prasarana tertentu untuk periode terbatas, tidak melebihi 3 bulan.

c. Pinjaman Daerah

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 seperti dikutip oleh Widjaya (2002: 197) mendefinisikan pinjaman daerah merupakan salah satu penerimaan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi yang dicatat dan dikelola dalam APBD. Dana pinjaman merupakan pelengkap dari sumber-sumber penerimaan daerah yang ada dan ditujukan untuk membiayai pengadaan prasarana daerah yang ada atau harta tetap yang lain berkaitan dengan kegiatan yang bersifat meningkatkan penerimaan yang dapat digunakan untuk mengembalikan pinjaman dengan tujuan khusus lain, seperti mengatasi masalah jangka pendek yang berkaitan dengan arus kas daerah. Pinjaman daerah dapat bersumber dari pinjaman dalam negeri dan pinjaman luar negeri dengan persetujuan Pemerintah Pusat. Pinjaman dalam negeri meliputi pinjaman

Pemerintah Pusat, lembaga keuangan bank, lembaga keuangan bukan bank, masyarakat, dan sumber lainnya. Pinjaman luar negeri dimungkinkan dilakukan daerah, namun mekanismenya harus melalui Pemerintah Pusat.

Pinjaman daerah menurut jenisnya dibagi menjadi dua yaitu pinjaman jangka panjang dan pinjaman jangka pendek. Pinjaman jangka panjang untuk membiayai pembangunan prasarana yang merupakan aset daerah dan dapat menghasilkan penerimaan untuk pembayaran kembali pinjaman serta memberikan manfaat pelayanan masyarakat. Pinjaman jangka pendek dapat digunakan untuk membantu kelancaran arus kas untuk keperluan jangka pendek dan untuk dana talangan tahap awal suatu investasi yang akan dibiayai dengan pinjaman jangka panjang, setelah ada kepastian tentang tersedianya pinjaman jangka panjang yang bersangkutan (Mardiasmo, 2001).

d. Produk Domestik Regional Bruto (PDRB)

Salah satu rangkaian dari pembangunan daerah yang hendak dicapai adalah adanya pertumbuhan ekonomi. Pertumbuhan ekonomi adalah perkembangan kegiatan dalam perekonomian yang menyebabkan barang dan jasa yang diproduksi dalam masyarakat bertambah dan kemakmuran masyarakat meningkat (Sadono Sukirno, 1999: 10). Dari pertumbuhan ekonomi dapat digunakan

untuk menyusun perencanaan pembangunan ekonomi untuk masa yang akan datang dan melakukan evaluasi pembangunan ekonomi yang telah dilaksanakan.

Salah satu indikator penting untuk evaluasi dan perencanaan ekonomi secara makro adalah menggunakan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB). Dengan melihat data-data dari PDRB, dapat diketahui kondisi ekonomi disuatu daerah dalam periode tahun tertentu, baik PDRB harga berlaku maupun PDRB harga konstan. PDRB adalah seluruh nilai tambah yang ditimbulkan oleh berbagai sektor atau lapangan usaha yang melakukan kegiatan usahanya disuatu wilayah atau regional tanpa memasukkan pemilikan faktor produksi dalam kurun waktu satu tahun.

Produk Domestik Regional Bruto dapat dilihat dari 3 sudut pandang (Kaho, 1988: 29) yaitu :

1. Menurut pengertian pendekatan pendapatan

Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) adalah jumlah balas jasa yang diterima oleh berbagai faktor produksi yang ikut serta dalam proses produksi dalam suatu regional/ wilayah dalam jangka waktu tertentu (satu tahun). Balas jasa yang dimaksud berupa gaji, sewa tanah, bunga modal, dan keuntungan sebelum dipotong pajak penghasilan dan pajak lainnya. Dalam pengertian PDRB, kecuali balas jasa faktor produksi diatas termasuk pula komponen penyusutan dan pajak tidak langsung netto. Seluruh

komponen pendapatan ini secara sektoral disebut nilai tambah bruto.

2. Menurut pengertian pendekatan produksi

Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) adalah jumlah nilai produksi netto dari barang dan jasa yang dihasilkan oleh berbagai unit produksi dalam suatu regional/ wilayah dalam jangka waktu tertentu (satu tahun). Unit-unit produksi tersebut dalam penyajian ini dikelompokkan menjadi 11 kelompok lapangan usaha (sektor), yaitu :

- a. Pertanian
- b. Industri pengolahan
- c. Pertambangan dan penggalian
- d. Listrik, gas, dan air minum
- e. Konstruksi/ bangunan
- f. Perdagangan, hotel, dan restoran
- g. Pengangkutan dan komunikasi
- h. Bank dan Lembaga Keuangan lainnya
- i. Sewa rumah
- j. Pemerintahan dan Pertahanan dan Keamanan
- k. Jasa-jasa

3. Menurut pengertian pendekatan pengeluaran

Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) adalah jumlah pengeluaran oleh rumah tangga, lembaga swasta yang tidak

mencari untung, dan pemerintah sebagai konsumen, pengeluaran untuk penentuan modal tetap domestik bruto, perubahan *stock* dari ekspor netto disuatu wilayah/ daerah tertentu dalam jangka waktu tertentu (satu tahun). Ekspor netto yang dimaksud adalah jumlah nilai ekspor dikurangi dengan jumlah nilai impor.

e. Lain-Lain Pendapatan yang Sah

Lain-lain pendapatan yang sah adalah sumber dana selain yang telah disebutkan diatas. Berdasarkan Pasal 3 UU No. 25 Tahun 1999 adalah hibah, dana darurat, dan penerimaan lainnya yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2.2.2. Pengeluaran Daerah

Pengeluaran Daerah adalah semua pengeluaran kas daerah dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan yang meliputi belanja rutin (operasional) dan belanja pembangunan (belanja modal) serta pengeluaran tidak disangka (Mardiasmo, 2002).

a. Belanja Rutin/ Operasional

Belanja Rutin/ Operasional adalah pengeluaran yang manfaatnya hanya untuk satu tahun anggaran dan tidak menambah asset atau kekayaan bagi daerah (Mardiasmo, 2002).

Belanja Rutin terdiri dari: Belanja Administrasi Umum dan Belanja Operasi dan Pemeliharaan sarana dan prasarana.

(i). Belanja Administrasi Umum

Adalah belanja tidak langsung yang dialokasikan pada kegiatan non investasi (tidak menambah asset). Jenis belanja yang termasuk dalam kelompok ini adalah : belanja pegawai, belanja barang dan jasa, belanja perjalanan dinas, dan belanja pemeliharaan.

(ii). Belanja Operasi dan Pemeliharaan

Adalah belanja langsung yang digunakan untuk membiayai kegiatan non investasi (tidak menambah asset). Jenis belanja yang termasuk dalam kelompok ini adalah : belanja pegawai, belanja barang dan jasa, belanja perjalanan dinas, dan belanja pemeliharaan.

b. Belanja Investasi/ Pembangunan

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 pemeliharaannya (Mardiasmo, 2002). Belanja investasi terdiri dari: Belanja Publik, Belanja Aparatur, dan Pengeluaran Transfer.

(i). Belanja Publik

Adalah belanja yang manfaatnya dapat dinikmati secara langsung oleh masyarakat. Belanja publik merupakan belanja modal yang berupa investasi fisik yang mempunyai nilai ekonomis lebih dari satu tahun dan mengakibatkan penambahan aset daerah.

(ii). Belanja Aparatur

Adalah belanja yang manfaatnya tidak secara langsung dinikmati oleh masyarakat, tetapi dirasakan secara langsung oleh aparatur. Belanja Aparatur menyebabkan terjadinya penambahan aktiva tetap dan aktiva tidak tetap lainnya. Belanja aparatur diperkirakan akan memberikan manfaat pada periode berjalan dan periode yang akan datang.

(iii). Pengeluaran Transfer

Adalah pengalihan uang dari Pemerintah Daerah dengan kriteria :

1. Tidak menerima secara langsung barang dan jasa seperti layaknya terjadi transaksi pembelian dan penjualan.
2. Tidak mengharapkan dibayar kembali dimasa yang akan datang, seperti yang diharapkan pada suatu pinjaman.

3. Tidak mengharapkan adanya hasil pendapatan, seperti layaknya yang diharapkan pada suatu investasi.

Pengeluaran transfer ini terdiri atas : angsuran pinjaman, dana bantuan, dan dana cadangan.

c. Pengeluaran tidak disangka

Adalah pengeluaran yang disediakan untuk pembiayaan :

1. Kejadian-kejadian luar biasa seperti: bencana alam, kejadian yang dapat membahayakan daerah.
2. Tagihan tahun lalu yang belum diselesaikan dan/atau tidak tersedia anggarannya pada tahun yang bersangkutan.
3. Pengambilan penerimaan yang bukan haknya atau penerimaan yang dibebaskan atau dibatalkan dan/atau kelebihan penerimaan.

2.3. Analisis Rasio Keuangan Daerah

Untuk mengukur kinerja keuangan suatu daerah perlu dilakukan analisis terhadap laporan keuangan dari daerah yang bersangkutan. Hasil analisis rasio keuangan tersebut dapat digunakan untuk menilai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan otonomi daerah (Halim, 2002:126).

Dalam mengadakan analisis seorang analis keuangan memerlukan ukuran tertentu. Ukuran yang sering digunakan dalam analisis keuangan

adalah rasio. Helfert (2000: 49) mengartikan rasio adalah suatu angka yang menunjukkan hubungan antara suatu unsur dengan unsur lainnya dalam laporan keuangan. Sedangkan Munawir (1995: 64) menjelaskan rasio sebagai hubungan atau perimbangan antara suatu jumlah tertentu dengan jumlah yang lain.

Rasio keuangan pada APBD dilakukan dengan membandingkan hasil yang dicapai dari satu periode dibandingkan dengan periode sebelumnya sehingga dapat diketahui bagaimana kecenderungan yang terjadi. Selain itu, dapat pula dilakukan dengan cara membandingkan dengan rasio keuangan yang dimiliki suatu pemerintah daerah tertentu dengan rasio keuangan daerah lain yang terdekat ataupun potensi daerah tersebut terhadap pemerintah daerah lain.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah, peranan Pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah sangat menentukan berhasil tidaknya menciptakan kemandirian. Untuk mengetahui seberapa besar tingkat kemandirian suatu daerah dapat digunakan alat analisis sebagai berikut :

1. Derajat Desentralisasi Fiskal

Ciri utama yang menunjukkan suatu daerah otonom mampu berotonomi yaitu terletak pada kemampuan daerah untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerahnya dengan tingkat ketergantungan pada Pemerintah Pusat mempunyai proporsi yang semakin kecil. Derajat Desentralisasi Fiskal menggambarkan tingkat kemandirian Pemerintah Daerah dengan yaitu membandingkan Total

Penerimaan Daerah dengan Pendapatan Asli Daerah, Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak, dan Sumbangan Daerah.

Untuk menghitung Derajat Desentralisasi Fiskal (DDF) digunakan rumusan sebagai berikut :

- (i). $\frac{\text{Pendapatan Asli Daerah (PAD)}}{\text{Total Penerimaan Daerah (TPD)}}$
- (ii). $\frac{\text{Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP)}}{\text{Total Penerimaan Daerah (TPD)}}$
- (iii). $\frac{\text{Sumbangan Daerah (SD)}}{\text{Total Penerimaan Daerah (TPD)}}$

Keterangan :

PAD	: Pendapatan Asli Daerah
BHPBP	: Bagi Hasil Pajak Bukan Pajak
SD	: Sumbangan Daerah
TPD	: Total Penerimaan Daerah
TPD	: PAD + BHPBP + SD

Suatu daerah dikatakan mandiri apabila daerah tersebut mampu membiayai pengeluarannya sendiri. Hal ini dapat dilihat dengan semakin tingginya proporsi PAD dan semakin tingginya BHPBP terhadap Total Pendapatan Daerah dan semakin menurunnya proporsi Sumbangan Daerah terhadap Total Pendapatan Daerah. Apabila hasil perhitungan DDF tinggi, maka tingkat kemandirian yang diukur dari DDF suatu Kabupaten dapat dikatakan tinggi. Untuk menilai tingkat kemandirian yang diukur dengan Derajat Desentralisasi Fiskal sebagai

tolak ukur keberhasilan otonomi daerah, digunakan dua asumsi sebagai berikut :

- (i). Pembiayaan pengeluaran rutin dan pembangunan dengan menggunakan realisasi pendapatan asli daerah, yang berarti bahwa proporsi

$$\frac{PAD}{TPD} = 100\% \quad , \quad \frac{BHPBP}{TPD} = 0\% \quad , \quad \frac{SD}{TPD} = 0\%$$

- (ii). Pembiayaan pengeluaran rutin dan pembangunan dengan menggunakan kontribusi

$$\frac{PAD + BHPBP}{TPD} = 100\%$$

2. Kebutuhan Fiskal (*Fiskal Need*) dengan menghitung Indeks Pelayanan Publik Perkapita (IPPP)

$$IPPP = \frac{\sum \text{Pengeluaran Perkapita untuk Jasa-Jasa Publik (PPP)}}{\text{Standar Kebutuhan Fiskal (SKF)}}$$

$$SKF = \frac{\sum \text{Pengeluaran Daerah} / \sum \text{Penduduk D.I Yogyakarta}}{\sum \text{Kabupaten/ Kota}}$$

Keterangan :

- IPPP : Indeks Pelayanan Publik Per kapita
 PPP : Jumlah pengeluaran rutin dan pembangunan perkapita masing-masing daerah
 SKF : Standar Kebutuhan Fiskal

Apabila hasil perhitungan IPPP tinggi, maka kebutuhan fiskal suatu Kabupaten adalah tinggi. Suatu daerah dikatakan mandiri apabila

Kebutuhan Fiskal daerah tersebut lebih kecil daripada Kapasitas Fiskalnya. Dalam hal ini, Kebutuhan Fiskal dapat dicukupi dengan adanya Kapasitas Fiskal.

3. Kapasitas Fiskal (*Fiscal Capacity*)

$$FC = \frac{\sum \text{PDRB Kabupaten} / \sum \text{Penduduk Kabupaten}}{\text{KFS}}$$

$$\text{KFS} = \frac{\sum \text{PDRB D.I Yogyakarta} / \sum \text{Penduduk D.I Yogyakarta}}{\sum \text{Kabupaten/ Kota}}$$

Keterangan :

FC : *Fiscal Capacity*
 PDRB : Produk Domestik Regional Bruto
 KFS : Kapasitas Fiskal Standar

Apabila hasil perhitungan FC (*Fiscal Capacity*) tinggi, maka Kapasitas Fiskal suatu Kabupaten tinggi. Untuk mengukur kemandirian suatu daerah jika dilihat dari Kapasitas Fiskal, maka Kapasitas Fiskal tersebut lebih besar dari Kebutuhan Fiskalnya. Dalam hal ini berarti Kapasitas Fiskal harus mampu mencukupi Kebutuhan Fiskal yang ada. Apabila Kapasitas Fiskal tidak mampu mencukupi Kebutuhan Fiskal maka terjadi *Fiscal Gap* (kesenjangan fiskal), yang diharapkan dapat ditutup melalui dana transfer dari Pemerintah Pusat.

2.4. Kemandirian Pemerintah Daerah

Seperti yang telah diuraikan diatas, bahwa otonomi daerah adalah pemberian wewenang yang lebih luas kepada daerah dalam mengatur dan mengelola rumah tangganya sendiri. Berkaitan dengan hal ini, peranan Pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah sangat menentukan berhasil tidaknya menciptakan kemandirian yang selalu didambakan tersebut.

Kemandirian keuangan daerah 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 (Widodo, 2002: 128). Gambaran citra kemandirian daerah dalam berotonomi dapat diketahui melalui seberapa besar sumber daya keuangan untuk daerah tersebut, agar mampu membangun daerahnya disamping mampu pula untuk bersaing secara sehat dengan Kabupaten lain dalam mencapai cita-cita otonomi yang sesungguhnya. Kemandirian juga menggambarkan tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah. Semakin tinggi masyarakat membayar pajak dan retribusi daerah akan menggambarkan tingkat kesejahteraan yang semakin tinggi dan diharapkan apabila kemandirian tersebut sudah tercapai maka ketergantungan Pemerintah Daerah terhadap Pemerintah Pusat semakin kecil proporsinya. Semakin tinggi tingkat kemandirian suatu daerah mengandung arti bahwa tingkat ketergantungan daerah terhadap bantuan pihak ekstern semakin

rendah. Diharapkan juga Pendapatan Asli Daerah (PAD) harus menjadi bagian terbesar dalam memobilisasi dana penyelenggaraan Pemerintah Daerah (Widodo, 2002: 128).

