

BAB II

LANDASAN TEORI DAN KAJIAN EMPIRIS

2.1. Landasan Teori

1.1.1 Otonomi Daerah

2.1.1.1 Pengertian Otonomi Daerah

Otonomi atau *autonomy* berasal dari bahasa Yunani, *autos* yang berarti sendiri dan *nomous* yang berarti hukum atau peraturan. Dengan demikian, otonomi pada dasarnya memuat makna kebebasan dan kemandirian. Koesoemahatmadja (1979) berpendapat bahwa otonomi itu mengandung arti perundangan (*bestuur*). Lebih jauh diungkapkan CW. Van der Pat “*Autonomie beteht ander dan Het word zon daen Vermdeden regehing en bestuur van Eigen zaken, van wat de grond wet noemt ligen huishording*” (otonomi itu berarti peraturan dan pemerintahan dari urusan sendiri). Bayu Suryaningrat (1980) berpendapat bahwa otonomi berarti mengatur sendiri, melaksanakan pemerintahan sendiri.

Dari beberapa pendapat diatas, dapat disimpulkan bahwa otonomi adalah menyelenggarakan pemerintahan sendiri. Dalam pengertian menyelenggarakan pemerintahan sendiri ini terkandung unsur hak dan wewenang. Tanpa adanya hak dan wewenang suatu lembaga tidak akan dapat melaksanakan pemerintahan sendiri. Atas dasar itu dapat disimpulkan bahwa pengertian otonomi adalah hak dan wewenang menyelenggarakan pemerintahan sendiri.

Pengertian otonomi dapat juga ditemukan dalam literature Belanda, dimana otonomi berarti pemerintahan sendiri (*zelfregering*) yang oleh Van Vollenhoven dibagi atas *zelfwetgeving* (membuat undang-undang sendiri), *zelfuitvoering* (melaksanakan sendiri), *zelfrechtspraak* (mengadili sendiri), dan *zelfpolitie* (menindaki sendiri) (Sarundajang, 2005).

Sarundajang (2005) juga menyatakan bahwa otonomi daerah pada hakekatnya adalah:

- a. Hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom. Hak tersebut bersumber dari wewenang pangkal dan urusan-urusan pemerintah (pusat) yang diserahkan kepada daerah. Istilah sendiri dalam hak mengatur dan mengurus rumah tangga merupakan inti keotonomian suatu daerah.
- b. Dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri, daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya itu diluar batas-batas wilayah daerahnya.
- c. Daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya.
- d. Otonomi tidak membawahi otonomi daerah lain, hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri tidak merupakan hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain.

2.1.1.2 Tujuan Otonomi Daerah

Pelaksanaan otonomi daerah tidak terlepas dari keberadaan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal tersebut yang menjadi dasar

penyelenggaraan otonomi dipahami sebagai normatifikasi gagasan-gagasan yang mendorong pemakaian otonomi sebagai bentuk dan cara menyelenggarakan pemerintahan daerah. Otonomi yang dijalankan tetap harus memperhatikan hak-hak asal usul dalam daerah yang bersifat istimewa.

Sejalan dengan hal itu, Soepomo dalam Ladjin (2008) mengatakan bahwa otonomi daerah sebagai prinsip berarti menghormati kehidupan regional menurut riwayat, adat dan sifat-sifat sendiri dalam kadar Negara kesatuan. Tiap daerah mempunyai historis dan sifat khusus yang berlainan dari riwayat dan sifat daerah lain. Oleh karena itu, pemerintah harus menjauhkan segala urusan yang bermaksud akan menguniformisir seluruh daerah menurut satu model.

Menurut Sarundajang (2005), tujuan pemberian otonomi daerah setidaknya akan meliputi 4 (empat) aspek sebagai berikut:

- a. Dari segi politik adalah untuk mengikutsertakan, menyalurkan inspirasi dan aspirasi masyarakat, baik untuk kepentingan daerah sendiri, maupun untuk mendukung politik dan kebijaksanaan nasional dalam rangka pembangunan dalam proses demokrasi di lapisan bawah.
- b. Dari segi manajemen pemerintahan, adalah untuk meningkatkan dayaguna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat dengan memperluas jenis-jenis pelayanan dalam berbagai bidang kebutuhan masyarakat.
- c. Dari segi kemasyarakatan, untuk meningkatkan partisipasi serta menumbuhkan kemandirian masyarakat, dengan melakukan upaya pemberdayaan (*empowerment*) masyarakat, sehingga masyarakat makin mandiri, dan tidak terlalu banyak

tergantung pada pemberian pemerintah serta memiliki daya saing yang kuat dalam proses pertumbuhannya.

- d. Dari segi ekonomi pembangunan adalah untuk melancarkan pelaksanaan program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat yang makin meningkat.

Martin dalam Paturusi (2009) mengemukakan bahwa tujuan utama otonomi daerah pada era otonomi daerah telah tertuang dalam kebijakan desentralisasi sejak tahun 1999, yakni:

- a. Pembebasan pusat, maksudnya membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban tidak perlu mengenai urusan domestic sehingga ia berkesempatan mempelajari, memahami, merespons berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaat daripadanya. Pada saat yang sama sangat diharapkan pemerintah pusat lebih mampu berkonsentrasi pada kebijakan makro nasional dari yang bersifat strategis.
- b. Pemberdayaan lokal atau daerah. Alokasi kewenangan pemerintah pusat ke daerah maka daerah akan mengalami proses pemberdayaan yang signifikan. Artinya *ability* (kemampuan) prakarsa dan kreativitas daerah akan terpacu sehingga kapasitasnya dalam mengatasi berbagai masalah domestic akan semakin kuat.
- c. Pengembalian *trust* (kepercayaan) pusat ke daerah. Desentralisasi merupakan simbol lahirnya kepercayaan dari pemerintah pusat ke daerah. Hal ini dengan sendirinya mengembalikan kepercayaan kepada pemerintah dan masyarakat daerah.

Dalam penyelenggaraan otonomi daerah, daerah mempunyai kewajiban:

- a. melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan, dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat;

- c. mengembangkan kehidupan demokrasi;
- d. mewujudkan keadilan dan pemerataan;
- e. meningkatkan pelayanan dasar pendidikan;
- f. menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan;
- g. menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak;
- h. mengembangkan sistem jaminan sosial;
- i. menyusun perencanaan dan tata ruang daerah;
- j. mengembangkan sumber daya produktif di daerah;
- k. melestarikan lingkungan hidup;
- l. mengelola administrasi kependudukan;
- m. melestarikan nilai sosial budaya;
- n. membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya, dan
- o. kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

2.1.1.3 Konsep Dasar Otonomi Daerah

Menurut Ryaas Rasyid dalam Syamsuddin Haris (2007:10), konsep dasar otonomi daerah yang melandasi lahirnya Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 dan Undang-undang 25 tahun 1999, dan menjadi tonggak lahirnya otonomi daerah dan desentralisasi, yaitu:

- a. Penyerahan sebanyak mungkin kewenangan pemerintahan dalam hubungan domestik pada daerah. Selain bidang keuangan dan moneter, politik luar negeri,

- pertahanan, keagamaan, serta beberapa bidang kebijakan pemerintahan yang bersifat strategis nasional, semua bidang pemerintahan lain dapat didesentralisasikan;
- b. Penguatan peran DPRD dalam pemilihan dan penetapan kepala daerah. Kewenangan DPRD dalam menilai keberhasilan atau kegagalan kepemimpinan kepala daerah harus dipertegas. Pemberdayaan dan penyaluran aspirasi masyarakat harus dilakukan;
 - c. Pembangunan tradisi politik yang lebih sesuai dengan kultur setempat demi menjamin tampilnya kepemimpinan pemerintahan yang berkualitas tinggi dengan tingkat akseptabilitas yang tinggi pula;
 - d. Peningkatan efektivitas fungsi-fungsi pelayanan eksekutif melalui pembenahan organisasi dan institusi yang dimiliki agar lebih sesuai dengan ruang lingkup kewenangan yang telah didesentralisasikan, setara dengan beban tugas yang dipikul, selaras dengan kondisi daerah, serta lebih responsive terhadap kebutuhan daerah.
 - e. Peningkatan efisiensi administrasi keuangan daerah serta pengaturan yang jelas atas sumber-sumber pendapatan Negara dan daerah, pembagian *revenue* dari sumber penerimaan yang terkait dengan kekayaan alam, pajak, retribusi, tata cara, serta syarat untuk pinjaman dan obligasi daerah;
 - f. Perwujudan desentralisasi fiskal melalui pembesaran alokasi subsidi dari pemerintah pusat yang bersifat *block grant*, pengaturan pembagian sumber-sumber pendapatan daerah, pemberian keleluasaan kepada daerah untuk menetapkan prioritas pembangunan, serta optimalisasi upaya pemberdayaan masyarakat melalui lembaga swadaya pembangunan yang ada; dan

- g. Pembinaan dan pemberdayaan lembaga-lembaga dan nilai-nilai lokal yang bersifat kondusif terhadap upaya memelihara harmoni sosial dan solidaritas sosial sebagai satu bangsa.

2.1.2 Kebijakan Pengelolaan Keuangan Daerah

Kebijakan pengelolaan keuangan daerah disesuaikan dengan situasi dan kondisi serta potensi daerah dengan berpedoman pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 Tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah. Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan tersebut, maka dapat dikemukakan bahwa kebijakan umum pengelolaan keuangan daerah antara lain sebagai berikut:

1. Dalam mengalokasikan anggaran baik rutin maupun pembangunan senantiasa berpegang pada prinsip-prinsip anggaran berimbang dan dinamis serta efisien dan efektif dalam meningkatkan produktivitas.
2. Anggaran rutin diarahkan untuk menunjang kelancaran tugas pemerintah dan pembangunan.
3. Anggaran pembangunan diarahkan untuk meningkatkan sector-sektor secara berkesinambungan dalam mendukung penyempurnaan maupun perbaikan sarana daan prasarana yang dapat menunjang peningkatan pembangunan dan kemasyarakatan dengan memperhatikan skala prioritas.

Menurut Peraturan Perundang-Undangan Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah, dalam Pasal 1 disebutkan

bahwa keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut dalam kerangka Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Disisi lain keuangan daerah adalah sebagai alat fiskal pemerintah daerah, merupakan bagian integral dari keuangan Negara dalam mengalokasikan sumber-sumber ekonomi, pemeratakan hasil pembangunan dan menciptakan stabilitas ekonomi selain stabilitas sosial politik. Peranan keuangan daerah semakin penting, selain karena keterbatasan dana yang dapat dialihkan ke daerah berupa Dana Alokasi Umum (DAU) dan dana Alokasi Khusus (DAK), tetapi juga karena makin kompleksnya persoalan yang dihadapi daerah dan pemecahannya membutuhkan partisipasi aktif masyarakat daerah. Selain itu, peranan keuangan daerah yang makin meningkat akan mendorong terwujudnya otonomi daerah yang nyata dan bertanggungjawab (Radianto dalam Farian (2010)).

Untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab diperlukan kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber keuangan sendiri yang didukung oleh perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah yang merupakan prasyarat dalam sistem pemerintahan daerah. Sehubungan dengan itu, maka daerah hendaknya memiliki kewenangan yang luas dan kemampuan yang optimal untuk menggali dan mengembangkan potensi sumber keuangannya sendiri.

Mengenai pentingnya pengelolaan keuangan daerah, J. Wajong dalam Kaho (2010:68) menyatakan:

1. bahwa pengendalian keuangan mempunyai pengaruh yang begitu besar pada hari kemudia penduduk sedaerah, sehingga kebijaksanaan yang ditempuh pada melakukan kegiatan irtu dapat menyebabkan kemakmuran atau kelemahan, kejayaan atau kejatuhan penduduk daerah itu;
2. bahwa kepandaian mengendalikan daerah tidak akan memberikan hasil yang memuaskan dan abadi, tanpa cara pengendalian keuangan yang baik, terlebih lagi tanpa kemampuan melihat ke muka dengan penuh kebijaksanaan, yang harus diarahkan pada melindungi dan memperbesar harta daerah, dengan mana semua kepentingan masyarakat sedaerah sangat berhubungan erat;
3. bahwa anggaran adalah alat utama pada pengendalian keuangan daerah, sehingga rencana anggaran yang di perhadapkan pada DPRD haruslah tepat dalam bentuk dan susunannya dengan memuat rancangan yang dibuat berdasarkan keahlian dengan pandangan kemuka yang bijaksana.

2.1.3 Sistem Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah

Belakangan ini ada kecenderungan yang terjadi di seluruh dunia akan tuntutan terhadap peningkatan kewenangan daerah dalam melaksanakan kebijakan ekonomi. Tuntutan ini didukung oleh alasan bahwa permasalahan yang terjadi di daerah sedemikian kompleks dan multidimensional sehingga tidak mungkin diatasi dengan suatu terapi yang bersifat terpusat. Selain itu disadari bahwa *span of control* pemerintah pusat sangat terbatas, sehingga kebijakan yang dibuat menjadi tidak efektif dan efisien.

2.1.3.1. Desentralisasi Fiskal

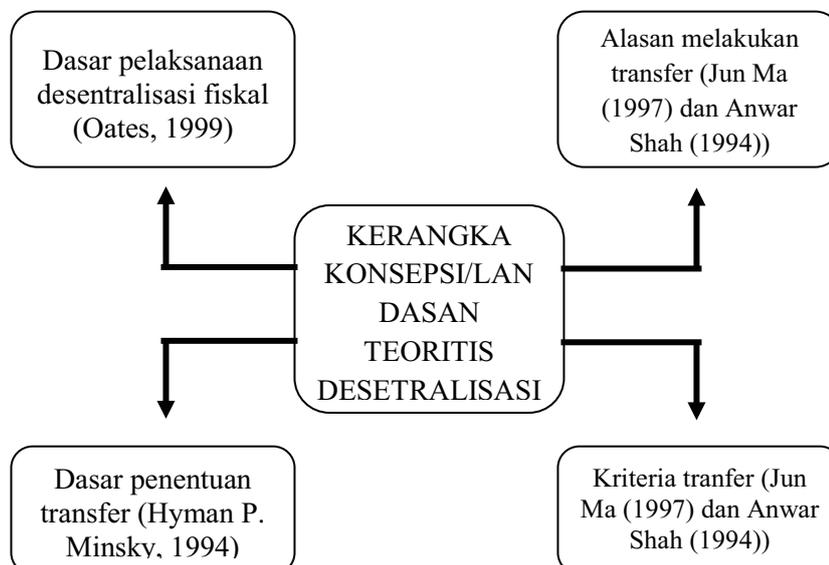
Menurut Saragih (2003:83), desentralisasi fiskal adalah suatu proses distribusi anggaran dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah untuk mendukung fungsi atau tugas pemerintahan dan pelayanan publik sesuai dengan banyaknya kewenangan bidang pemerintahan yang dilimpahkan.

Dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal, prinsip (*rules*) *money should follow function* merupakan salah satu prinsip yang harus diperhatikan dan dilaksanakan. Artinya, setiap penyerahan atau pelimpahan wewenang pemerintahan membawa konsekuensi pada anggaran yang diperlukan untuk melaksanakan kewenangan tersebut. Dalam kebijakan fiskal, dana perimbangan merupakan inti dari desentralisasi fiskal. Kebijakan desentralisasi fiskal selalu berkorelasi dengan persoalan kebijakan fiskal nasional dalam APBN. Oleh sebab itu, kebijakan desentralisasi fiskal dalam mendukung otonomi daerah juga sedikit banyak bergantung pada kebijakan APBN dan kebijakan ekonomi makro.

Berikut adalah kerangka teori atau landasan teoritis pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia.

Gambar 2.1

Kerangka Teori Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal



Berdasarkan gambar diatas, maka landasan teoritis pelaksanaan desentralisasi fiskal terdiri dari empat bagian, yaitu:

1. Dasar pelaksanaan desentralisasi fiskal (Oates, 1999):
 - a. Negara yang luas wilayahnya tidak dapat melakukan sentralisasi.
 - b. Sentralisasi menyebabkan ketimpangan dan ketidakadilan.
 - c. Kebutuhan daerah lebih dikenal dan diketahui oleh orang yang tinggal didalamnya.
 - d. Desentralisasi fiskal dan otonomi daerah lebih efisien dari manfaat dan pembiayaan.
2. Alasan melakukan transfer (Jun Ma (1997) dan Anwar Shah (1994)):
 - a. *Vertical fiscal imbalances.*
 - b. *Horizontal fiscal imbalances.*
 - c. *Spill-over effects.*
 - d. *Stabilization objectives.*
3. Kriteria transfer (Jun Ma (1997) dan Anwar Shah (1994))
 - a. Daerah dapat melaksanakan tugas yang direncanakan dari *revenue adequacy.*
 - b. Formula tidak mendorong terjadinya defisit anggaran.
 - c. Formula berbanding lurus dengan kebutuhan fiskal dan berbanding terbalik dengan kapasitas fiskal daerah.
 - d. Transparansi dan stabilitas.
4. Dasar penentuan transfer (Hyman P. Minsky, 1994)
 - a. Alokasi pusat ke daerah ditentukan *fiscal capacity*, dan/atau *fiscal need.*

- b. Kapasitas fiskal mencerminkan potensi kemampuan daerah mendanai jasa-jasa yang harus disediakan pemerintah.
- c. Kebutuhan fiskal menunjukkan total pengeluaran yang dibutuhkan daerah.

Formula transfer umumnya menggunakan *fiscal gap* sebagai indikasi menentukan besaran transfer.

2.1.3.2. Konsep Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah

Sistem hubungan keuangan pusat dan daerah merupakan suatu mekanisme distribusi sejumlah dana anggaran dari pemerintah pusat kepada daerah dalam kerangka otonomi daerah. Konsep perimbangan keuangan pusat dan daerah adalah konsekuensi dari adanya tanggung jawab yang bersifat derivatif dari kebijakan otonomi daerah. Artinya, semakin banyak kewenangan yang dilimpahkan, maka kecenderungan semakin besar biaya yang dibutuhkan oleh daerah.

Menurut K. Davey hubungan keuangan pusat dan daerah dapat dilakukan melalui beberapa pendekatan:

- a. Pendekatan kapitalis. Berdasarkan pendekatan ini, hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dibidang keuangan adalah atas dasar kuasi komersial. Disini pemerintah pusat mengadakan investrasi di daerah, berpatungan dengan pemerintah daerah. Pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengelola namun keuntungan yang diperoleh sebagian menjadi hak pusat dan sebagian lagi menjadi hak daerah sesuai dengan besarnya modal yang ditanam dan perimbangan manajemennya.
- b. Pendekatan sumber pendapatan. Pendekatan ini didasarkan pada sebagian pendapatan dari sumber-sumber pendapatan oleh pusat kepada daerah. Pemberian

- ini dapat berupa kewenangan mengelola sumber-sumber pendapatan tertentu sepenuhnya yang diserahkan
- c. kepada daerah atau kewenangan menikmati sebagian (persentase) dari pungutan yang dilakukan oleh daerah atas nama pusat.
 - d. Pendekatan belanja. Pendekatan ini didasarkan pada kebutuhan pengeluaran biaya-biaya untuk proyek atau untuk membiayai kegiatan rutin pemerintah daerah. Ada beberapa persyaratan dalam pendekatan ini, yaitu subsidi pemerintah pusat diberikan dengan mempertimbangkan kemampuan dan alokasi bantuan pada masing-masing daerah dan kebutuhan biaya-biaya pembangunan tidak boleh ada perbedaan yang mencolok dengan tahun-tahun sebelumnya.
 - e. Pendekatan komprehensif. Pendekatan ini didasarkan pada pemberian wewenang kepada daerah untuk mengelola sumber-sumber pendapatan sendiri guna membiayai pengeluaran-pengeluaran daerah dan mencoba untuk mempertemukan antara sumber-sumber pendapatan dan target belanja. Selanjutnya dikemukakan pula bahwa sumber-sumber pendapatan yang boleh dikelola sepenuhnya merupakan sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD). Apabila untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran daerah itu masih kurang (dan biasanya memang sangat kurang), maka kekurangannya itu akan disubsidi pusat.

Menurut Machfud Sidik dalam Rahim (2008), perimbangan keuangan antara pusat dan daerah yang ideal adalah apabila setiap tingkat pemerintah dapat independen dibidang keuangan untuk membiayai pelaksanaan tugas dan wewenang masing-masing. Hal ini berarti subsidi dan bantuan dari pemerintah pusat yang selama ini sebagai

sumber utama dalam APBD mulai kurang kontribusinya dan yang menjadi sumber utamanya adalah pendapatan dari daerahnya sendiri.

Sedangkan menurut Koswara dalam Muluk Khairul (2009:25), ciri utama yang menunjukkan suatu daerah otonom mampu berotonomi terletak pada kemampuan keuangan daerahnya, artinya daerah otonom harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan sendiri. Sedangkan ketergantungan pada bantuan pemerintah pusat harus seminimal mungkin, sehingga PAD harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar yang didukung oleh kebijakan pembagian keuangan pusat dan daerah sebagai prasyarat mendasar sistem pemerintahan negara.

2.1.3.3. Kemampuan Keuangan Daerah

Sehubungan dengan pentingnya posisi keuangan, keuangan daerah sebagai salah satu indikator untuk mengetahui kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Dengan dikeluarkannya undang-undang tentang Otonomi Daerah, membawa konsekuensi bagi daerah yang akan menimbulkan perbedaan antar daerah yang satu dengan yang lainnya, terutama dalam hal kemampuan keuangan daerah, antara lain (Nataluddin, 2001:167):

- a. Daerah yang mampu melaksanakan otonomi daerah.
- b. Daerah yang mendekati mampu melaksanakan otonomi daerah.
- c. Daerah yang sedikit mampu melaksanakan otonomi daerah.
- d. Daerah yang kurang mampu melaksanakan urusan otonomi daerah.

Selain itu ciri utama yang menunjukkan suatu daerah mampu melaksanakan otonomi daerah adalah sebagai berikut (Nataluddin, 2001:167):

- a. Kemampuan keuangan daerah, artinya daerah harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahannya.
- b. Ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin agar Pendapatan Asli Daerah (PAD) harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar, yang didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah, sehingga peranan pemerintah daerah menjadi lebih besar.

Berkaitan dengan hakekat otonomi daerah yaitu berkaitan dengan pelimpahan wewenang pengambilan keputusan kebijakan, pengelolaan dana publik dan pengaturan kegiatan dalam penyelenggaraan pemerintah dan pelayanan masyarakat, maka peranan data keuangan daerah sangat dibutuhkan untuk mengidentifikasi sumber-sumber pembiayaan daerah serta jenis dan besar belanja yang harus dikeluarkan agar perencanaan keuangan dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien. Data keuangan daerah yang memberikan gambaran statistik perkembangan anggaran dan realisasi, baik penerimaan maupun pengeluaran dan analisa terhadapnya merupakan informasi yang penting terutama untuk membuat kebijakan dalam pengelolaan keuangan daerah untuk melihat kemampuan/kemandirian daerah (Yuliati, 2001:22).

Secara konseptual, pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah harus dilakukan sesuai dengan kemampuan keuangan daerah dalam membiayai pelaksanaan

pemerintahan dan pembangunan, walaupun pengukuran kemampuan keuangan daerah ini akan menimbulkan perbedaan. Paul Hersey dan Kenneth Blanchard memperkenalkan “Hubungan Situasional” dalam pelaksanaan otonomi daerah (dalam Nataluddin, 2001:168-169):

- a. Pola Hubungan Instruktif, peranan pemerintah pusat lebih dominan dari pada kemandirian pemerintah daerah (daerah yang tidak mampu melaksanakan otonomi daerah).
- b. Pola Hubungan Konsultif, 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 urusan 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.

2.1.4 Pendapatan Daerah.

Sumber - sumber penerimaan daerah dalam UU Nomor 33 Tahun 2004 yang dapat digunakan sebagai sumber pendanaan Belanja Daerah berasal dari Pendapatan Daerah dan Pembiayaan. Pendapatan Daerah bersumber dari:

- a. Pendapatan Asli Daerah (PAD) yaitu: Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan Lain -lain PAD yang sah.

- b. Dana Perimbangan yaitu: Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus.
- c. Lain - Lain pendapatan yang sah yaitu: Hasil Penjualan kekayaan Daerah yang tidak dipisahkan, Jasa Giro, Pendapatan bunga, Keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing, dan Komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh Daerah.

Sedangkan Pembiayaan daerah bersumber dari: sisa lebih pembiayaan anggaran daerah, penerimaan pinjaman daerah, dana cadangan daerah dan Hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan. Pengalokasi dana yang bersumber dari pendapatan dan pembiayaan daerah kepada belanja daerah ditentukan oleh kebutuhan daerah sendiri atas kebutuhan belanja daerahnya.

2.1.5 Belanja Daerah.

Peraturan pemerintah nomor 105 tahun 2002 tentang pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah pada pasal 1 (ayat 13) dan Keputusan Menteri Dalam Negeri nomor 29 tahun 2002 pada pasal (huruf q) menyebutkan bahwa belanja daerah adalah semua pengeluaran kas daerah dalam periode tahun anggaran tertentu yang menjadi beban daerah.

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004, belanja daerah adalah semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan.

Menurut Halim Abdullah (2003), belanja daerah adalah pengeluaran yang dilakukan oleh pemerintah daerah untuk melaksanakan wewenang dan tanggung jawab kepada masyarakat dan pemerintah di atasnya.

2.2. Kajian Empiris

Penelitian terdahulu mengenai Kinerja Pengelolaan Keuangan Daerah Dan Tingkat Kemandirian Pemerintah Berdasarkan Analisis Rasio Keuangan telah dilakukan oleh para peneliti terdahulu, yaitu:

Mahardika dan Artini (2012) menyatakan bahwa Berdasarkan hasil analisis ditemukan bahwa rasio tingkat kemandirian keuangan daerah Kabupaten Tabanan selama periode tahun anggaran 2007-2011 adalah 16,33% dengan kriteria penilaian kurang, Kemampuan keuangan daerah dalam mengelola anggaran sangat baik dengan hasil sebesar 101,62% , Tingkat efektivitas pendapatan pemerintah daerah Kabupaten Tabanan sangat efektif sebesar 120.29, dan analisis tingkat efisiensi rata-rata sebesar 14,77% dengan penilaian cukup efisien.

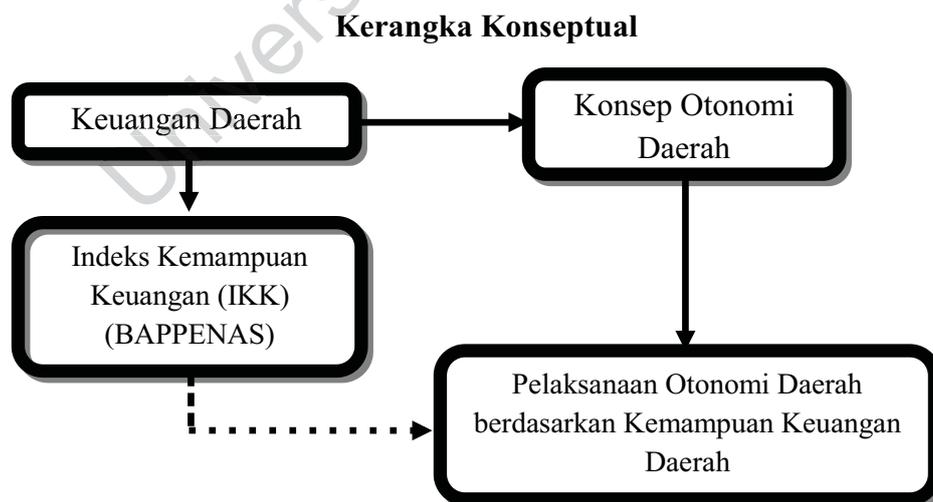
Oesi Agustina. A (2013) menyatakan bahwa secara umum kinerja pengelolaan keuangan daerah dan tingkat kemandirian daerah kota Malang yang terus membaik. Hal tersebut dapat terlihat dari beberapa rasio kinerja keuangan daerah yaitu rasio kemandirian keuangan daerah, rasio efektivitas, dan rasio efisiensi yang terus meningkat dan berpengaruh baik terhadap kemandirian daerahnya meskipun ada beberapa rasio kinerja keuangan daerah yang terus menurun atau memiliki trend negatif seperti rasio aktivitas dan rasio pertumbuhan.

Ermitha Savitry (2013) menyatakan bahwa Kemampuan Keuangan Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah Tahun 2007-2011 di Kota Makassar dengan Hasil penelitian, rasio kemandirian keuangan berada pada pola hubungan instruktif. Rasio derajat desentralisasi fiskal dan rasio indeks kemampuan rutin yang menunjukkan kemampuan keuangan daerah masih kurang. Pada rasio keserasian, pengeluaran belanja rutin lebih besar dibandingkan dengan belanja pembangunan dengan *gap* sebesar 25,60%. Rasio pertumbuhan, secara keseluruhan mengalami pertumbuhan yang negatif, Kontribusi PAD terhadap APBD, masih kurang, yaitu sebesar 15,39%. Dengan melihat hasil analisis tersebut, perkembangan kemampuan keuangan Kota Makassar dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dianggap masih kurang.

2.3. Kerangka Konseptual

Secara lebih jelasnya untuk melihat bagaimana alur penelitian, dapat lihat pada:

Gambar 2.3



Dari kerangka konseptual, yang menjadi objek penelitian yaitu pelaksanaan otonomi daerah di Kota Pontianak yang ditinjau dari aspek kemampuan keuangan daerah sesuai dengan konsep otonomi daerah dan aturan keuangan daerah. Indikator yang digunakan dalam pengukuran tersebut adalah Indeks Kemampuan Keuangan yang digunakan oleh Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional.

Hubungan konsep otonomi daerah dan keuangan daerah dijadikan landasan utama untuk mengukur tingkat kemandirian daerah dalam membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerahnya sehingga dapat meminimalisir tingkat ketergantungan terhadap pusat. Dimana, semakin besar tingkat kemandirian suatu daerah terhadap pemerintah pusat, maka dapat dianggap daerah tersebut berhasil melaksanakan otonomi daerah.

Universitas Tanjungpura