

**PETA KEMAMPUAN KEUANGAN DAERAH SEBELUM DAN SESUDAH
DIKELUARKAN PERMENDAGRI NO. 13 TAHUN 2006
(Studi Pada Kabupaten dan Kota se- Sumatera)**

SKRIPSI

*Diajukan Untuk Memperoleh Gelar Sarjana Ekonomi
Pada Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang*



Oleh:
NINI SURYANI
57715/2010

**PROGRAM STUDI AKUNTANSI
FAKULTAS EKONOMI
UNIVERSITAS NEGERI PADANG
2014**

HALAMAN PENGESAHAN SKRIPSI

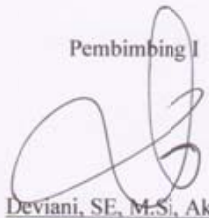
JUDUL : PETA KEMAMPUAN KEUANGAN DAERAH SEBELUM DAN
SESUDAH DIKELUARKAN PERMENDAGRI NO. 13 TAHUN 2006

NAMA : NINI SURYANI
BP/NIM : 2010/57715
KEAHLIAN : AKUNTANSI SEKTOR PUBLIK
PROGRAM STUDI : AKUNTANSI
FAKULTAS : EKONOMI

Padang, Januari 2014

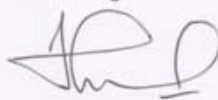
Disetujui Oleh :

Pembimbing I



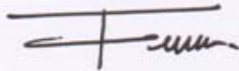
Deviani, SE, M.Si, Ak
NIP. 19690610 199802 2 001

Pembimbing II



Henri Agustin, SE, M.Sc, Ak
NIP. 19771123 2003121 003

Mengetahui,
Ketua Prodi Akuntansi



Fefri Indra Arza, SE, M.Sc, Ak
NIP. 19730213 199903 1 003

HALAMAN PENGESAHAN LULUS UJIAN SKRIPSI

Dinyatakan Lulus Setelah Dipertahankan di depan Tim Penguji Skripsi

Program Studi Akuntansi-Sektor Publik

Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang

PETA KEMAMPUAN KEUANGAN DAERAH SEBELUM DAN SESUDAH DIKELUARKAN PERMENDAGRI NO. 13 TAHUN 2006

Nama : NINI SURYANI
NIM/BP : 57715/2010
Program Studi : Akuntansi
Keahlian : Akuntansi Sektor Publik
Fakultas : Ekonomi

Padang, Januari 2014

Tim Penguji

	Nama
1. Ketua	: Deviani, SE, M.Si, Ak
2. Sekretaris	: Henri Agustin, SE, M.Sc, Ak
3. Anggota	: Fefri Indra Arza, SE, M.Sc, Ak
4. Anggota	: Charoline Cheisvianny, SE, M.Ak

Tanda Tangan



SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Nini Suryani
NIM/Thn.Masuk : 57715/2010
Tempat/Tgl Lahir : Padang/23 September 1981
Program Studi : Akuntansi
Konsentrasi : Akuntansi Sektor Publik
Fakultas : Ekonomi
Alamat : Jl. Jati V No. 15 Padang
No. Hp/Telpon : 081363056415
Judul Skripsi : Peta Kemampuan Keuangan Daerah Sebelum dan Sesudah Dikeluarkan Permendagri No. 13 Tahun 2006.

Dengan ini menyatakan bahwa:

1. Karya tulis atau skripsi saya ini, adalah asli dan belum pernah diajukan untuk memperoleh gelar akademik (Sarjana), baik di UNP maupun di Perguruan Tinggi lainnya.
2. Karya tulis ini murni gagasan, rumusan dan pemikiran saya sendiri tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan dari tim pembimbing.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat orang lain yang telah ditulis atau dipublikasikan kecuali secara eksplisit dicantumkan dalam daftar pustaka.
4. Karya tulis atau skripsi ini sah apabila telah ditandatangani asli oleh tim pembimbing, tim penguji dan ketua program studi.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila kemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidak benaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima Sanksi Akademik berupa pencabutan gelar akademik yang telah diperoleh karena karya tulis atau skripsi ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku di perguruan Tinggi.

Padang, Januari 2014
Yang menyatakan



Nini Suryani
NIM : 2010/57715

ABSTRAK

Nini Suryani (2010/57715) Peta Kemampuan Keuangan Daerah Sebelum dan Sesudah Dikeluarkan Permendagri No. 13 Tahun 2006 Studi Kabupaten dan Kota se-Sumatera. Skripsi Universitas Negeri Padang. 2014

Pembimbing I : Deviani, SE, MSi, Ak

Pembimbing II : Henri Agustin, SE, M.Si Ak

Penelitian ini bertujuan untuk menyusun peta kemampuan keuangan kabupaten/kota se- Sumatera sebelum dan sesudah dikeluarkan Permendagri No. 13 tahun 2006, terutama berdasarkan kinerja Pendapatan Asli Daerah (PAD), studi ini dibatasi pada sisi pendapatan dan berfokus pada PAD Kabupaten dan Kota di Sumatera.

Parameter yang digunakan adalah Perhitungan dan Analisis kinerja PAD melalui ukuran *Share* dan *Growth* Pemetaan dan Analisis Kemampuan Keuangan Daerah dengan Metode Kuadran dan Jenis penelitian ini digolongkan sebagai penelitian yang bersifat Deskriptif komparatif. Populasi dalam penelitian ini adalah Kabupaten dan Kota yang ada di Sumatera sedangkan sampel dalam penelitian ini adalah Kabupaten dan Kota yang tidak melakukan pemekaran dan bukan daerah pemekaran selama priode penelitian (2001-2011). Penelitian ini menggunakan teknik pengambilan sampel secara *Purposive Sampling*. Data digunakan adalah data Sekunder yang bersifat kuantitas dengan waktu pengumpulan digolongkan pada *time series cross section*. Sumber data adalah Departemen Keuangan Republik Indonesia Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan Data yang dikumpulkan dengan teknik dokumentasi, teknik analisis yang digunakan adalah metode kuadran.

Temuan penelitian menunjukkan hasil pemetaan sebelum dan sesudah Permendagri No. 13 tahun 2006 bahwa terdapat penurunan jumlah daerah pada kuadran I dan II sedangkan untuk kuadran III tidak terjadi perubahan namun pada kuadran IV terjadi peningkatan jumlah daerah bila dibandingkan antara sebelum dan sesudah Permendagri No. 13 tahun 2006.

Saran dalam penelitian ini adalah: Bagi daerah yang berada di kuadran II dan III atau IKK sedang, perlu mendapat dorongan agar PAD-nya tumbuh, disertai Belanja Daerah yang rasional sesuai kemampuan riil yang dimiliki daerah. Bagi daerah yang berada di kuadran IV atau IKK rendah, tampaknya perlu ada upaya-upaya khusus yang menyentuh penataan berbagai aspek seperti: (1) peningkatan kualitas SDM; (2) penyiapan sarana/prasarana dasar dan pendukung; (3) peraturan dan perundangan yang memperhatikan aspek ekonomis, efisiensi, dan netralitas; (4) revitalisasi lembaga-lembaga terkait, termasuk desentralisasi kewenangan perijinan investasi; (5) kebijakan pemberian fasilitas insentif kepada investor yang lebih menarik, dan; (6) optimalisasi potensi perekonomian lokal sehingga bermanfaat kepada daerah.

KATA PENGANTAR



Puji dan syukur Penulis ucapkan pada Allah SWT, karena berkat limpahan rahmat dan karunia-Nya dengan membukakan mata hati dan fikiran penulis sehingga dapat menyelesaikan skripsi ini yang berjudul **Peta Kemampuan Keuangan Daerah Sebelum dan Sesudah Dikeluarkan Permendagri No. 13 Tahun 2006 (Studi Pada Kabupaten dan Kota se- Sumatera)**. Skripsi ini merupakan salah satu syarat dalam menyelesaikan studi Strata Satu pada Program Studi Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang.

Dalam menyelesaikan skripsi ini penulis banyak mendapatkan bantuan, bimbingan dan motivasi dari berbagai pihak. Untuk itu pada kesempatan ini penulis ingin mengucapkan rasa terima kasih terutama kepada Ibu Deviani, SE, MSi, Ak selaku pembimbing I, dan Bapak Henri Agustin, SE, M.Sc, Ak selaku pembimbing II yang telah bersedia meluangkan waktu dan tenaga untuk membimbing penulis selama ini. Selain itu, tak lupa pula penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Bapak Dekan dan Pembantu Dekan Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang.
2. Ketua dan Sekretaris Program Studi Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang.
3. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang.

4. Bapak dan Ibu Staf Tata Usaha dan Perpustakaan Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang, yang telah membantu dalam kelancaran Administrasi dan perolehan buku-buku penunjang skripsi.
5. Ayah dan ibu, Kakak beserta Adik-adik dan seluruh Keluarga Besar Penulis yang telah memberikan do'a, perhatian, dan kasih sayang serta pengorbanan dan bantuan baik secara moril maupun materil untuk menyelesaikan studi dan skripsi ini.
6. Teman-teman di Fakultas Ekonomi angkatan 2010 yang banyak memberikan saran, bantuan dan dorongan moril kepada penulis untuk menyelesaikan skripsi ini.
7. Untuk semua pihak yang telah membantu penyelesain skripsi ini, yang tidak dapat disebutkan satu persatu.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa skripsi ini masih jauh dari sempurna. Untuk itu, penulis mengharapkan saran maupun kritik dari pembaca guna kesempurnaan penulisan skripsi ini. Akhir kata, penulis berharap semoga skripsi ini mempunyai arti dan dapat memberikan manfaat bagi penulis dan pembaca. Amin.

Padang, Januari 2014

Penulis

DAFTAR ISI

	Halaman
ABSTRAK	i
KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI	iv
DAFTAR TABEL	vi
DAFTAR GAMBAR	vii
DAFTAR LAMPIRAN	vii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Perumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian	8
D. Manfaat Penelitian	8
BAB II KAJIAN TEORI DAN KERANGKA KONSEPTUAL.....	10
A. Kajian Teori	10
1. Konsep dan Sistem Otonomi Daerah dan Keuangan Daerah	10
a. Otonomi Daerah	10
b. Keuangan Daerah	19
2. Desentralisasi Daerah	22
3. Desentralisasi Fiskal	25

4. Sumber – sumber Pendapatan Daerah	26
5. Analisis Kinerja PAD	34
B. Penelitian Relevan	35
C. Kerangka Konseptual	37
BAB III METODE PENELITIAN	44
A. Jenis Penelitian	44
B. Populasi Dan Sampel	44
C. Jenis Dan Sumber Data	46
D. Teknik Pengumpulan Data	47
E. Pengukuran Variabel.....	47
BAB IV TEMUAN PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	50
A. Gambaran umum objek penelitian	50
B. Hasil Analisis Deskriptif	52
C. Kemampuan Keuangan Daerah	58
D. Pemetaan Indeks Kemampuan Keuangan.....	76
BAB V PENUTUP	81
A. Kesimpulan	81
B. Saran	82
DAFTAR PUSTAKA	84
LAMPIRAN	

DAFTAR TABEL

Tabel	Halaman
1. Klasifikasi status kemampuan keuangan daerah berdasarkan metode kuadran	34
2. Daftar nama Kabupaten/Kota di Sumatera	45
3. Klasifikasi Skor Tingkat Kemampuan Keuangan Daerah	47
4. Perbandingan Indeks Share Sebelum dan Sesudah Permendagri No. 13 tahun 2006.....	52
5. Perbandingan Indeks Growth Sebelum dan Sesudah Permendagri No. 13 tahun 2006.....	55
6. Posisi Kuadran Kab/Kota Sebelum Permendagri No. 13 tahun 2006	58
7. Posisi Kuadran Kab/Kota Sesudah Permendagri No. 13 tahun 2006 .	61
8. Perbandingan Kuadran Sebelum dan Sesudah Permendagri No. 13 tahun 2006	65
9. Jumlah Kab/Kota di Sumatera Berdasarkan Perubahan Posisi Kuadran Peta Kemampuan Keuangan Daerah.....	76

DAFTAR GAMBAR

Gambar	Halaman
1. Kerangka Konseptual	43
2. Peta Pulau Sumatera	50
3. Peta Kemampuan Keuangan Daerah di Sumatera Sebelum Permendagri No. 13 tahun 2006	78
4. Peta Kemampuan Keuangan Daerah di Sumatera Sesudah Permendagri No. 13 tahun 2006	79

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran	Halaman
1. Tabel PAD	87
2. Tabel Belanja Daerah	90
3. Tabel Indeks Share Sebelum Permendagri No. 13 tahun 2006	93
4. Tabel Indeks Share Sesudah Permendagri No. 13 tahun 2006	97
5. Tabel Indeks Growth Sebelum Permendagri No. 13 tahun 2006	100
6. Tabel Indeks Growth Sesudah Permendagri No. 13 tahun 2006	103

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pelaksanaan UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian diperbaharui dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 yang kemudian diperbaharui dengan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, telah menyebabkan perubahan yang mendasar mengenai pengaturan hubungan pusat dan daerah, khususnya dalam bidang administrasi pemerintahan maupun dalam hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang dikenal sebagai otonomi daerah.

Mardiasmo (2002) mengatakan bahwa sebelum era otonomi harapan yang besar dari pemerintah daerah untuk dapat membangun daerah berdasarkan kemampuan dan kehendak daerah sendiri ternyata dari Tahun ke Tahun dirasakan semakin jauh dari kenyataan. Yang terjadi adalah ketergantungan fiskal dan subsidi serta bantuan pemerintah pusat sebagai wujud ketidakberdayaan PAD dalam membiayai belanja daerah.

Sebelum era otonomi daerah, salah satu fenomena paling menonjol dari hubungan antara sistem pemerintah daerah dengan pembangunan adalah ketergantungan daerah yang sangat tinggi terhadap pemerintah pusat. Menurut Kuncoro (2008: 498), ketergantungan ini terlihat jelas dari aspek keuangan, pemerintah daerah kehilangan keleluasaan bertindak (*local discretion*) untuk mengambil keputusan-keputusan penting dan adanya campur tangan pemerintah

pusat yang tinggi terhadap daerah. Sehingga kondisi ini telah mengakibatkan dari tiga komponen sumber pendapatan daerah tersebut, komponen kedua yaitu pendapatan yang berasal dari pusat merupakan cerminan atau indikator dari ketergantungan pendanaan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat.

Menurut Allen dalam Kuncoro (2004;3), tumbuhnya perhatian terhadap desentralisasi tidak hanya dikaitkan dengan gagalnya perencanaan terpusat dan populernya strategi pertumbuhan dengan pemerataan (*growth with equity*), tetapi juga adanya kesadaran bahwa pembangunan adalah proses yang kompleks dan penuh ketidakpastian yang tidak dapat dengan mudah dikendalikan dan direncanakan dari pusat. Kerena itu dengan penuh keyakinan para pelopor desentralisasi mengajukan sederetan panjang alasan dan argument tentang pentingnya desentralisasi dalam perencanaan dan administrasi dunia ketiga.

Seiring dengan pertumbuhan kepemimpinan nasional dari orde baru menuju orde reformasi, pola hubungan antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat juga mengalami perubahan, jika sebelum menganut sistem pemerintahan yang bersifat sentralistik yang ternyata hanya menimbulkan ketidakadilan diseluruh daerah, sejak Tahun 2001 dirubah menjadi era desentralisasi atau yang sering dikenal sebagai era otonomi daerah.

Penerapan otonomi daerah yang diberlakukan sejak tanggal 1 Januari 2001 membawa implikasi pada pelimpahan wewenang antara dan daerah dalam berbagai bidang. Kebijakan terkait yang tertuang dalam Undang-undang No. 22 Tahun 1999 yang diperbaharui dengan dikeluarkan Undang-undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan pusat dan

Pemerintah Daerah. Undang-undang No. 32 Tahun 2004 berintikan pembagian kewenangan dan fungsi (*power sharing*) antara pemerintah pusat dan daerah. Pemerintah daerah mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dengan prakarsa sendiri berdasar aspirasi masyarakat. Sementara Undang-undang No. 33 Tahun 2004 mengatur pembangian sumber-sumber daya keuangan (*financial sharing*) antara pusat-daerah didesain dengan menggunakan prinsip *money follow function* atau “uang mengikuti kewenangan”. Artinya penyerahan kewenangan juga dibarengi dengan penyerahan sumber-sumber pembiayaan yang sebelumnya masih dipegang pemerintah pusat.

Dengan dikeluarkannya peraturan pemerintah No. 24 Tahun 2005 tentang standar Akuntansi Pemerintahan yang mendukung pelaksanaan Undang-undang No. 17 Tahun 2003 tentang keuangan Negara, Undang-undang No. 1 Tahun 2004 tentang perbendaharaan Negara dan juga Undang-undang No. 15 Tahun 2004 tentang pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, dan Permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang pengelolaan keuangan daerah sudahlah disebut lengkap bahwa pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah diukur kinerjanya. Dengan kelengkapan undang-undang dan Peraturan Pemerintah diperlukan analisis kinerja pemerintah dalam mengelola keuangan daerahnya dengan melakukan analisis rasio keuangan terhadap Anggaran Pendapatan dan Daerah yang telah ditetapkan dan dilaksanakannya.

Permendagri No. 13 Tahun 2006 mengenai Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Pengelolaan Keuangan Daerah adalah seluruh kegiatan yang

meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah. Dengan ditetapkan Permendagri No. 13 Tahun 2006, maka akan terjadi perluasan wewenang pemerintah daerah. Diberlakukan Permendagri ini memberikan peluang bagi daerah untuk menggali potensi lokal dan meningkatkan kinerja keuangannya dalam rangka mewujudkan kemandirian daerah. Oleh sebab itu peran pemerintah daerah dalam otonomi sangat besar, karena pemerintah daerah dituntut kemandiriannya dalam menjalankan fungsinya dan melakukan pembiayaan seluruh kegiatan daerahnya. Peran pemerintah daerah dalam menggali dan mengembangkan berbagai potensi daerah sebagai sumber penerimaan daerah akan sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan tugas pemerintah, pembangunan, dan pelayanan masyarakat di daerah (Halim, 2004: 22).

Salah satu ciri utama daerah melaksanakan otonomi daerah adalah pada kemampuan keuangan daerah untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerahnya dengan tingkat proporsi ketergantungan kepada pemerintah pusat yang semakin mengecil dan diharapkan bahwa PAD harus menjadi bagian terbesar dalam memobilisasi dana penyelenggaraan pemerintah daerah (Halim, 2004:22). PAD merupakan salah satu faktor yang sangat penting dalam melaksanakan roda pemerintahan suatu daerah yang berdasarkan prinsip otonomi yang nyata, luas dan bertanggung jawab. Peran PAD dalam keuangan daerah menjadi salah satu tolak ukur penting dalam pelaksanaan otonomi daerah dalam arti semakin besar suatu daerah memperoleh dan menghimpun PAD maka semakin besar pula tersedia jumlah keuangan daerah yang dapat digunakan untuk membiayai penyelenggaraan

otonomi daerah. Menurut Deddy (2003:3), PAD idealnya menjadi sumber pendapatan pokok daerah. Sumber pendapat lain yang bersifat fluktuatif dan cenderung di luar kontrol kewenangan daerah. Melalui kewenangan yang dimiliki, daerah diharapkan dapat meningkatkan PAD sambil tetap memperhatikan aspek ekonomis, efisiensi, dan netralitas.

Pengalaman selama ini menunjukkan bahwa hampir di semua daerah prosentase PAD, relatif lebih kecil, sekitar 25% dari total penerimaan daerah. Pada Umumnya Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) suatu daerah didominasi oleh sumbangan pemerintah pusat dan sumbangan lain, yang diatur dengan perundang-undangan, yaitu sekitar 75% dari total penerimaan daerah (Yani, 2002:3). Hal ini menyebabkan daerah masih tergantung kepada pemerintah pusat, sehingga kemampuan keuangan daerah untuk mengembangkan potensi yang mereka miliki menjadi sangat terbatas. PAD dapat dipandang sebagai salah satu indikator atau kriteria untuk mengukur tingkat ketergantungan suatu daerah kepada pemerintah pusat. Kemampuan keuangan suatu daerah dapat dilihat dari besar kecilnya PAD yang diperoleh daerah tersebut. Pada prinsipnya semakin besar sumbangan PAD kepada APBD akan menunjukkan semakin kecil tingkat ketergantungan daerah kepada pemerintah pusat.. Dengan kata lain transfer dari pemerintah pusat merupakan sumber dana utama pemerintah daerah untuk membiayai operasi utamanya sehari-hari. Akhirnya daerah tidak mampu membiayai pengeluaran jika hanya mengandalkan dari sektor PAD. Secara khusus, realiasi penerimaan pemerintah daerah kabupaten/kota se-Sumatera dari Tahun 2000 - 2011 dapat dilihat dalam lampiran I bahwa pada Tahun 2004 - 2005

jumlah PAD pada masing-masing kabupaten/kota di se-Sumatera Utara terus mengalami peningkatan. Pada Tahun 2004 kabupaten/kota dengan tiga urutan PAD tertinggi yaitu Kota Medan (257.989,89 milyar), Kota Padang (68.646,57 milyar) dan Kota Palembang (61.586,18 milyar) dan tiga urutan PAD terendah yaitu Kab. Lampung Barat (4.954,46 milyar), Kab. Sorolangun (7.343,06 milyar), dan Kab. Pesisir Selatan (7.346,07 milyar).

Kemudian pada Tahun 2007 setelah dikeluarkan Permendagri No. 13 Tahun 2006 kabupaten/kota dengan tiga urutan PAD tertinggi telah berbeda dari Tahun 2007 menjadi Kota Medan (312.467 milyar), Kabupaten Aceh Utara (119.858 milyar) dan Kota Pekanbaru (109.039 milyar) dan tiga urutan PAD terendah yaitu Kota Sibolga (9.412 milyar), Kota Binjai (10.498 milyar), dan Kota Padang Panjang (10.951 milyar).

Adapun data-data yang tertera di atas menunjukkan bahwa sangat besarnya perbedaan jumlah PAD dari daerah yang PADnya tertinggi dengan daerah yang PADnya terendah. Meskipun demikian, yang terpenting ialah bagaimana kemampuan keuangan daerah masing-masing yang mana telah disebutkan pada penjelasan di atas bahwa kemampuan keuangan dapat dilihat dari kemampuan suatu daerah dalam membiayai belanja daerahnya dengan dana yang diperoleh dari pendapatan asli daerah dan hal ini sekaligus menunjukkan bahwa daerah tersebut sanggup untuk melaksanakan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal.

Ada beberapa daerah yang memiliki PAD tinggi tetapi tidak mampu membiayai belanja daerahnya. Hal ini menunjukkan daerah tersebut belum

mampu melaksanakan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Sebaliknya, ada juga daerah yang PADnya rendah tetapi mampu membiayai belanja daerahnya. Hal ini berarti, daerah tersebut mampu melaksanakan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal

Berdasarkan kondisi diatas, maka dalam penelitian ini akan dilakukan suatu kajian terhadap kemampuan keuangan daerah setelah dikeluarkan Permendagri No. 13 Tahun 2006, yang akan digambarkan melalui suatu peta kemampuan keuangan. Peta tersebut akan menggambarkan kesiapan daerah dalam menghadapi otonomi daerah, selain hal tersebut peta tersebut juga akan menggambarkan tentang pergeseran kemampuan keuangan daerah setelah dikeluarkannya Permendagri No. 13 Tahun 2006. Adanya kewenangan yang lebih besar memberikan peluang kepada daerah menggali berbagai potensi daerah dan mengoptimalkan berbagai sumber daya yang dimiliki, dan pada gilirannya dapat mendorong tercapainya kemampuan keuangan yang lebih baik. Untuk itu, penulis sangat tertarik untuk melakukan pengkajian dan penelitian terhadap masalah ini dengan judul: ***Peta Kemampuan Keuangan Daerah Sebelum dan Sesudah Dikeluarkan Permendagri No. 13 Tahun 2006.***

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, penulis merumuskan masalah dengan fokus sebagai berikut :

1. Bagaimana peta kemampuan keuangan daerah Kabupaten / Kota se-Sumatera sebelum dan sesudah dikeluarkan Permendagri No. 13 Tahun 2006.

2. Bagaimana perbedaan peta kemampuan keuangan daerah Kabupaten / Kota se-Sumatera sebelum dan sesudah dikeluarkan Permendagri No. 13 Tahun 2006.

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini yaitu untuk mengetahui:

1. Bagaimana peta kemampuan keuangan daerah Kabupaten / Kota se-Sumatera sebelum dan sesudah dikeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006.
2. Bagaimana perbedaan peta kemampuan keuangan daerah Kabupaten / Kota se-Sumatera sebelum dan sesudah dikeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006.

D. Manfaat Penelitian

Diharapkan penelitian ini bermanfaat bagi pihak-pihak yang membutuhkan terutama:

1. Bagi penulis, bermanfaat untuk menambah pengetahuan dan wawasan mengenai tingkat kemandirian keuangan daerah dan perkembangan peta kemampuan keuangan daerah setelah dikeluarkan Permendagri No. 13 Tahun 2006.
2. Bagi Pemerintah Kabupaten/Kota se- Sumatera, hasil penelitian ini dapat menjadi bahan informasi dan masukan mengenai tingkat kemandirian

keuangan serta bagaimana perkembangan peta kemampuan keuangan daerah setelah dikeluarkan Permendagri No. 13 Tahun 2006.

3. Bagi masyarakat umum diharapkan menjadi sebuah wacana untuk melihat keefektifan keuangan daerah dalam hal ini dapat dilihat dari kemampuan keuangan daerah di kabupaten dan kota se-sumatera.
4. Bagi kalangan akademis, dapat memperkaya khazanah ilmu pengetahuan dan referensi bagi penelitian-penelitian serupa di masa yang akan datang.

BAB II

KAJIAN TEORI DAN KERANGKA KONSEPTUAL

A. Kajian Teori

1. Konsep dan Sistem Otonomi Daerah dan Keuangan Daerah

a. Otonomi Daerah

Otonomi daerah menurut UU No. 32 Tahun 2004 merupakan hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundangundangan. Dalam UU ini pemberian kewenangan otonomi kepada daerah kabupaten dan daerah kota didasarkan pada asas desentralisasi yang dilaksanakan secara luas, nyata dan bertanggung jawab.

Kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dibidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan dibidang lainnya yang akan ditetapkan dengan PP. Otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah dibidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup, dan berkembang di daerah. Sedangkan otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan

kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, dan pemerataan serta pemeliharaan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (Brata Kusumah, 2001: 3). Penyelenggaraan desentralisasi ini merupakan urusan pemerintahan antara pemerintahan pusat dengan daerah otonom, dengan bagian urusan pemerintah yang bersifat concurrent artinya urusan pemerintahan yang penangannya dalam bagian/ bidang tertentu dapat dilaksanakan secara bersama antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah (UU Otonomi Daerah, 2004). Untuk mewujudkan pembangunan kewenangan yang concurrent secara proporsional antara pemerintah, daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota seperti yang tercermin dalam UU No. 32 Tahun 2004, maka disusunlah kriteria yang meliputi:

1. Kriteria eksternalitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintah dengan mempertimbangkan dampak/akibat yang ditimbulkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut.
2. Kriteria akuntabilitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan pertimbangan bahwa tingkat pemerintahan yang menangani sesuatu bagian urusan adalah tingkat pemerintahan yang lebih langsung/dekat dengan dampak/akibat dari urusan yang ditangani tersebut.
3. Kriteria efisiensi adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan tersedianya sumber daya (personil, dana dan peralatan) untuk mendapatkan ketepatan, kepastian, dan kecepatan hasil yang harus dicapai dalam penyelenggaraan bagian urusan.

4. Agar dalam penyelenggaraan otonomi daerah yang menitik beratkan pada kabupaten/kota sesuai dengan tujuannya, seperti yang dijelaskan dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 bahwa penyelenggaraan pemerintah daerah mempunyai prinsip sebagai berikut:

1. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, potensi dan keanekaragaman daerah.
2. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab.
3. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah kabupaten dan kota, sedangkan untuk propinsi merupakan otonomi yang terbatas.
4. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara, sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah, serta antar daerah.
5. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom dan karenanya dalam daerah kabupaten dan daerah kota tidak ada bagi wilayah administrasi.
6. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik fungsi legislatif, fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintah daerah.
7. Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada daerah propinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administratif untuk melaksanakan

kewenangan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah.

Berdasarkan prinsip tersebut di atas, maka dapat diartikan bahwa peranan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah cukup besar. Terutama dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat, akan tetapi masih tetap dalam kerangka memperkokoh negara kesatuan sesuai dengan konstitusi yang berlaku. Prinsip-prinsip tersebut perlu dipahami oleh setiap aparatur pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat dan pemerintah pusat sebagai perumus kebijaksanaan. Untuk mengetahui apakah suatu daerah otonom mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, Syamsi (1986: 199) menegaskan beberapa ukuran sebagai berikut:

1. Kemampuan struktural organisasi

Struktur organisasi pemerintah daerah harus mampu menampung segala aktivitas dan tugas-tugas yang menjadi beban dan tanggung jawabnya, jumlah dan ragam unit cukup mencerminkan kebutuhan, pembagian tugas, wewenang dan tanggung jawab yang cukup jelas.

2. Kemampuan aparatur pemerintah daerah

Aparat pemerintah daerah harus mampu menjalankan tugasnya dalam mengatur dan mengurus rumah tangga daerah. Keahlian, moral, disiplin dan kejujuran saling menunjang tercapainya tujuan yang diinginkan.

3. Kemampuan mendorong partisipasi masyarakat

Pemerintah daerah harus mampu mendorong masyarakat agar memiliki kemauan untuk berperan serta dalam kegiatan pembangunan.

4. Kemampuan keuangan daerah

Pemerintah daerah harus mampu membiayai kegiatan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan secara keseluruhan sebagai wujud pelaksanaan, pengaturan dan pengurusan rumah tangganya sendiri. Sumber-sumber dana antara lain berasal dari PAD atau sebagian dari subsidi pemerintah pusat.

Keberhasilan suatu daerah menjadi daerah otonomi dapat dilihat dari beberapa hal yang mempengaruhi (Kaho, 1998) yaitu:

1. Manusia

Manusia adalah faktor yang esensial dalam penyelenggaraan pemerintah daerah karena merupakan subyek dalam setiap aktivitas pemerintahan, serta sebagai pelaku dan penggerak proses mekanisme dalam sistem pemerintahan. Kedua, keuangan yang merupakan bahasan pada lingkup penulisan ini sebagai faktor penting dalam melihat derajat kemandirian suatu daerah otonom untuk dapat mengukur, mengurus dan membiayai urusan rumah tangganya. Ketiga, peralatan adalah setiap benda atau alat yang dipergunakan untuk memperlancar kegiatan pemerintah daerah. Keempat, untuk melaksanakan otonomi daerah dengan baik maka diperlukan organisasi dan pola manajemen yang baik. Kaho (1998) menegaskan bahwa faktor yang sangat berpengaruh dalam pelaksanaan otonomi daerah ialah manusia sebagai pelaksana yang baik. Manusia ialah

faktor yang paling esensial dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, sebagai pelaku dan penggerak proses mekanisme dalam sistem pemerintahan. Agar mekanisme pemerintahan dapat berjalan dengan baik sesuai dengan tujuan yang diharapkan, maka manusia atau subyek harus baik pula. Atau dengan kata lain, mekanisme pemerintahan baik daerah maupun pusat hanya dapat berjalan dengan baik dan dapat mencapai tujuan seperti yang diinginkan apabila manusia sebagai subyek sudah baik pula.

2. Keuangan

Kemampuan keuangan daerah yang dapat mendukung pembiayaan kegiatan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Mamesah mengutip pendapat Manulang (1995: 23) yang menyebutkan bahwa dalam kehidupan suatu negara, masalah keuangan negara sangat penting. Semakin baik keuangan suatu negara, maka semakin stabil pula kedudukan pemerintah dalam negara tersebut. Sebaliknya kalau kondisi keuangan negara buruk, maka pemerintah akan menghadapi berbagai kesulitan dan rintangan dalam menyelenggarakan segala kewajiban yang telah diberikan kepadanya.

3. Peralatan

Anggaran sebagai alat utama pada pengendalian keuangan daerah, sehingga rencana anggaran yang dihadapkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) harus tepat dalam bentuk dan susunannya. Anggaran berisi rancangan yang dibuat berdasarkan keahlian dengan pandangan ke muka yang bijaksana, karena itu untuk menciptakan pemerintah daerah yang baik

untuk melaksanakan otonomi daerah, maka mutlak diperlukan anggaran yang baik pula.

Faktor peralatan yang cukup dan memadai, yaitu setiap alat yang dapat digunakan untuk memperlancar pekerjaan atau kegiatan pemerintah daerah. Peralatan yang baik akan mempengaruhi kegiatan pemerintah daerah untuk mencapai tujuannya, seperti alat-alat kantor, transportasi, alat komunikasi dan lain-lain. Namun demikian, peralatan yang memadai tersebut tergantung pula pada kondisi keuangan yang dimiliki daerah, serta kecakapan dari aparat yang menggunakannya.

4. Organisasi dan manajemen

Faktor organisasi dan manajemen baik yaitu organisasi yang tergambar dalam struktur organisasi yang jelas berupa susunan satuan organisasi beserta pejabat, tugas dan wewenang, serta hubungan satu sama lain dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Manajemen merupakan proses manusia yang menggerakkan tindakan dalam usaha kerjasama, sehingga tujuan yang telah ditentukan dapat dicapai. Mengenai arti penting dari manajemen terhadap penciptaan suatu pemerintahan yang baik, Mamesah (1995: 34) mengatakan bahwa baik atau tidaknya manajemen pemerintah daerah tergantung dari impinan daerah yang bersangkutan, khususnya tergantung kepada Kepala Daerah yang bertindak sebagai manajer daerah. Keberhasilan implementasi kebijakan otonomi daerah ditentukan oleh berbagai faktor, salah satu diantaranya adalah kinerja dan Pemerintah Daerah (Syaukani, 2005). Walaupun kinerja pemerintah daerah bukanlah faktor yang paling

dominan dalam menentukan keberhasilan implementasi kebijakan otonomi daerah namun perlu perhatian dan upaya untuk meningkatkan kinerja pemerintah daerah, secara simultan juga harus dilakukan peningkatan faktor-faktor lainnya.

Sejalan dengan semangat otonomi daerah, kinerja daerah terukur melalui kemampuan daerah mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Kaho (1997) menyatakan bahwa salah satu kriteria penting untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya adalah *selfsupporting* dalam bidang keuangan. Hal ini berarti bahwa keuangan merupakan faktor esensial dalam mengukur tingkat kemampuan daerah dalam melaksanakan otonominya. Pemerintah daerah diharapkan mampu menetapkan belanja daerah yang wajar, efisien dan efektif (Aslym, 1999). PAD idealnya menjadi sumber pendapatan pokok daerah. Sumber pendapatan lain dapat bersifat fluktuatif dan cenderung di luar kontrol kewenangan daerah. Melalui kewenangan yang dimiliki, daerah diharap dapat meningkatkan PAD, sambil tetap memperhatikan aspek ekonomis, efisiensi, dan netralitas. Kinerja PAD terukur melalui ukuran *Growth*, dan *Share* www.perpustakaan.bappenas.go.id

Selanjutnya Bappenas menyatakan bahwa *growth* merupakan angka pertumbuhan PAD Tahun i dan Tahun $i-1$. Sedangkan *share* merupakan rasio PAD terhadap belanja daerah (belanja aparatur daerah dan belanja pelayanan publik). Rasio ini mengukur seberapa jauh kemampuan daerah membiayai kegiatan aparatur daerah dan kegiatan pelayanan publik. Rasio ini dapat digunakan untuk melihat kapasitas

kemampuan keuangan daerah. Halim (2004: 24), kinerja atau kemampuan keuangan daerah sebagai salah

satu ukuran yang dapat digunakan untuk melihat kemampuan daerah dalam menjalankan otonomi daerah, dapat dilakukan dengan menganalisis:

1. Derajat desentralisasi fiskal adalah tingkat kemandirian daerah untuk membiayai kebutuhan daerahnya sendiri tanpa menggantungkan diri dengan pemerintah pusat. Semakin tinggi PAD, semakin kuat pula derajat desentralisasi fiskalnya (tingkat kemandirian daerahnya). Semakin rendah PAD, semakin lemah pula derajat desentralisasi fiskalnya (tingkat kemandiriannya).
2. Kebutuhan fiskal daerah merupakan kebutuhan pendanaan daerah untuk melaksanakan fungsi layanan dasar umum. Semakin elastis PAD suatu daerah, maka struktur PAD daerah tersebut semakin baik. Semakin inelastis PAD suatu daerah, maka struktur PAD daerah tersebut semakin buruk.
3. Kapasitas fiskal daerah merupakan sumber pendanaan daerah yang berasal dari PAD dan dana bagi hasil. Semakin tinggi Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP), semakin kuat pula derajat desentralisasi fiskalnya (tingkat kemandirian daerahnya). Semakin rendah BHPBP, maka semakin lemah derajat desentralisasi fiskalnya (tingkat kemandirian daerahnya).
4. Upaya fiskal adalah koefisien elastisitas PAD dengan PDRB. Semakin tinggi Sumbangan Daerah (SB) maka semakin lemah derajat desentralisasi fiskalnya (tingkat kemandirian daerahnya). Semakin rendah SB maka semakin kuat derajat desentralisasi fiskalnya (tingkat kemandiriannya).

5. Kebutuhan fiskal standar adalah rata-rata kebutuhan fiskal standar suatu daerah. Semakin tinggi Indeks Pelayanan Publik Perkapita (IPPP), maka semakin besar pula kebutuhan fiskal (*fiscal need*). Semakin rendah IPPP, semakin sedikit pula kebutuhan fiskal. Dalam penjelasan teknis aspek, fokus, dan indikator kinerja kunci yang digunakan untuk Evaluasi Kinerja Pelaksanaan Otonomi Daerah (EKPOD) yang terdapat dalam PP No. 8 Tahun 2008 disebutkan bahwa: “Tujuan akhir otonomi daerah ditunjukkan dengan parameter tinggi kualitas manusia yang secara internasional diukur dengan indeks pembangunan manusia (IPM). Dalam EKPOD, IPM ini digunakan untuk mengecek apakah aspek-aspek yang digunakan untuk mengukur kemampuan penyelenggaraan otonomi daerah dapat dipertanggungjawabkan”. Dengan demikian IPM idealnya menjadi salah satu indikator pengukuran kinerja daerah dilihat dari sisi *outcomes*.

b. Keuangan Daerah

Keuangan daerah menurut Permendagri No. 13 Tahun 2006 adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut.

Ruang lingkup keuangan daerah meliputi :

- a) Hak daerah untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah serta melakukan pinjaman;
- b) Kewajiban daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintah daerah dan membayar tagihan pihak ketiga;

- c) Penerimaan daerah
- d) Pengeluaran daerah
- e) Kekayaan daerah yang dikelola sendiri oleh pihak lain yang berupa uang, surat berharga, piutang barang, serta hak-hak lain yang dinilai dengan uang termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan daerah; dan
- f) Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintah daerah dan / atau kepentingan umum.

Pengelolaan keuangan daerah yang diatur dalam peraturan ini meliputi kekuasaan pengelolaan keuangan daerah, azas umum dan struktur APBD, penyusunan rancangan APBD, penetapan APBD, penyusunan dan penetapan APBD bagi daerah yang belum memiliki DPRD, pelaksanaan APBD, perubahan APBD, pengelolaan kas, penata usaha keuangan daerah, akuntansi keuangan daerah, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah, kerugian daerah dan pengelolaan keuangan BLUD.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006 Azas umum pengelolaan keuangan daerah :

- 1) Keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efektif, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan azas keadilan, kepatuhan dan manfaat untuk masyarakat.
- 2) Keuangan daerah dikelola secara tepat waktu dan tepat guna didukung bukti administrasi yang dapat dipertanggungjawabkan.
- 3) Pengelolaan keuangan berpedoman pada perundang-undangan.

- 4) Efektif merupakan pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan dengan cara membandingkan keluaran dengan hasil.
- 5) Efisien merupakan pencapaian keluaran yang maksimum dengan masukan tertentu atau penggunaan masukan terendah atau penggunaan masukan terendah untuk mencapai keluaran tertentu.
- 6) Ekonomis merupakan perolehan masukan dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada harga yang terendah.

Tujuan utama pengelolaan keuangan daerah, yaitu (1) tanggung jawab, (2) memenuhi kewajiban keuangan, (3) kejujuran, (4) hasil guna, dan (5) pengendalian (Frediyanto, 2010: 48). Dalam upaya pemberdayaan pemerintah daerah saat ini, akan perspektif perubahan yang diinginkan dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah sebagai berikut (Mardiasmo, 2003: 3) :

1. Pengelolaan keuangan daerah harus bertumpu pada kepentingan public (*public oriented*). Hal tersebut tidak hanya terlibat dari besarnya pengalokasian anggaran untuk kepentingan publik, tetapi juga terlihat dari besarnya partisipasi masyarakat (DPRD) dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan daerah.
2. Kejelasan tentang misi pengelolaan keuangan daerah pada umumnya dan anggaran daerah pada khususnya.
3. Desentralisasi pengelolaan keuangan dan kejelasan peran serta dari partisipasi yang terkait dalam pengelolaan anggaran, seperti DPRD, Kepala Daerah, Sekda dan perangkat daerah lainnya.

4. Kerangka hukum dan administrasi atas pembiayaan, investasi dan pengelolaan.
5. Keuangan daerah berdasarkan kaidah mekanisme pasar, *value for money*, transparansi dan akuntabilitas.
6. Kejelasan tentang kedudukan keuangan DPRD, Kepala Daerah, dan PNS baik rasio maupun dasar pertimbangannya.
7. Ketentuan tentang bentuk struktur anggaran, anggaran kinerja dan anggaran multi Tahunan.
8. Perinsip pengadaaan dan pengelolaan barang-barang daerah lebih professional.
9. Prinsip akuntansi pemerintah daerah, laporan keuangan, peran DPRD, peran akuntan publik dalam pengawasan, pemberian opini dan rating kinerja anggaran, serta transparansi informasi anggaran kepada public.
10. Aspek pembinaan dan pengawasan yang meliputi batasan, peran asosiasi dan peran anggota masyarakat guan pengembangan profesionalisme aparap pemerintah daerah.
11. Pengembangan system informasi keuangan daerah untuk menyediakan informasi anggaran yang akurat dan komitmen pemerintah daerah.
12. Penyebarluasan informasi, sehingga memudahkan pelaporan dan pengendalian serta mepermudah mendapatkan informasi.

2. Desentralisasi Daerah

Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik

Indonesia. Ini berarti, kekuasaan yang sebelumnya secara penuh berada di pemerintah pusat, kemudian diserahkan kepada pemerintah daerah khususnya kabupaten / kota. Penyerahan kewenangan ini kemudian disertai penyerahan sumber-sumber pembiayaan (*money follows function*). Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 khususnya mengenai desentralisasi daerah maka diperoleh kesimpulan bahwa pengelolaan daerah lebih dititikberatkan kepada kabupaten/kota, sedangkan propinsi adalah sebagai daerah otonom wilayah administrasi yang melaksanakan kewenangan pemerintah pusat yang didelegasikan kepada gubernur dan daerah propinsi. Desentralisasi juga merupakan bagian dari strategi setiap institusi yang berkehendak untuk tidak mati dalam persaingan global.

Terdapat beberapa alasan untuk mempunyai sistem pemerintahan yang terdesentralisasi (Simanjutak dikutip Amin Pujiati, 2006: 6) yaitu :

1. Representasi demokrasi, untuk memastikan hal seluruh warga negara untuk berpartisipasi secara langsung pada keputusan yang akan mempengaruhi daerah atau wilayah.
2. Tidak dapat dipraktekannya pembuatan keputusan yang tersentralisasi adalah tidak realistis pada pemerintah yang sentralistik untuk membuat keputusan mengenai semua pelayanan rakyat seluruh negara, terutama pada negara yang berpenduduk besar seperti Indonesia.
3. Pengetahuan lokal (*local knowledge*), mereka yang berada pada daerah lokal mempunyai pengetahuan yang lebih banyak mengenai kebutuhan lokal, prioritas, dan kondisi.

4. Mobilitas sumber daya, mobilitas pada bantuan dan sumber daya dapat difasilitasi dengan hubungan yang lebih erat di antara populasi dan pembuat kebijakan pada tingkat lokal.

Menurut Dilliger (dikutip Amin Pujiati, 2006: 6), pada dasarnya terdapat empat jenis desentralisasi yaitu :

1. Desentralisasi politik (*political decentralization*), yaitu pemberian hak kepada warga negara melalui perwakilan yang dipilih suatu kekuasaan yang kuat untuk mengambil keputusan publik.
2. Desentralisasi administratif (*administrative decentralization*), yaitu pelimpahan wewenang guna mendistribusikan wewenang, tanggung jawab dan sumber-sumber keuangan untuk menyediakan pelayanan publik, terutama yang menyangkut perencanaan, pendanaan dan manajemen fungsi-fungsi pemerintah dari pemerintah pusat kepada aparat di daerah, badan otoritas tertentu atau perusahaan tertentu.
3. Desentralisasi fiskal (*fiscal decentralization*), yaitu pelimpahan wewenang dalam mengelola sumber-sumber keuangan yang mencakup :
 - a. *Self-financing* atau *cost recovery* dalam pelayanan publik terutama melalui retribusi daerah.
 - b. *Confinancing* atau *coproduction*, dimana pengguna jasa berpartisipasi dalam bentuk pembayaran jasa atau kontribusi tenaga kerja.
 - c. Transfer dari pemerintah pusat terutama berasal dari DAU, DAK, sumber darurat, serta pinjaman daerah (sumber daya alam).

4. Desentralisasi ekonomi (*economic decentralization*), yaitu kebijakan tentang privatisasi dan deregulasi yang intinya berhubungan dengan kebijakan pelimpahan fungsi-fungsi pelayanan masyarakat dari pemerintah kepada sektor swasta sejalan dengan kebijakan liberalisasi.

Desentralisasi dan otonomi dalam praktiknya bersifat tumpang tindih. Meski demikian, keduanya memiliki makna yang berbeda. Desentralisasi merupakan sistem pengelolaan yang berkelebihan dengan sentralisasi. Jika sentralisasi merupakan pemusatan pengelolaan, maka desentralisasi merupakan pembagian dan pelimpahan. Rondinelli dan Chemma (dikutip Amin Pujiati, 2006:6) yaitu 5. mengemukakan bahwa desentralisasi adalah transfer dari kewenangan dalam hal perencanaan, membuat keputusan, atau administrasi dari pemerintah pusat kepada aparat di daerah, badan otoritas tertentu atau perusahaan tertentu.

3. Desentralisasi Fiskal

Menurut Prawirosetoto (dikutip Amin Pujiati, 2006: 5), desentralisasi fiskal adalah pendelegasian tanggung jawab dan pembagian kekuasaan dan kewenangan untuk pengambilan keputusan di bidang fiskal yang meliputi aspek penerimaan (*tax assignment*) maupun aspek pengeluaran (*expenditure assignment*). Desentralisasi fiskal ini dikaitkan dengan tugas dan fungsi pemerintah daerah dalam penyediaan barang dan jasa publik (*public goods / public service*). Dengan kata lain, desentralisasi fiskal dapat diartikan sebagai 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 pemerintah yang dilimpahkan (Saragih, 2003). Desentralisasi fiskal merupakan inti dari desentralisasi itu sendiri karena pemberian kewenangan di bidang politik maupun administrasi tanpa dibarengi dengan desentralisasi fiskal merupakan desentralisasi yang sia-sia, sebab untuk dapat melaksanakan kewenangan dan tanggung jawab serta tugas-tugas pelayanan publik tanpa diberi wewenang di dalam penerimaan maupun pengeluaran desentralisasi fiskal tidak akan efektif. Dengan demikian, desentralisasi fiskal akan memberi keleluasaan kepada daerah untuk menggali potensi daerah dan memperoleh transfer dari pusat dalam kerangka keseimbangan fiskal. Pelaksanaan desentralisasi fiskal harus didukung dengan dana perimbangan.

4. Sumber - sumber Pendapatan Daerah

Menurut UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, dijelaskan untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab diperlukan kewenangan dan kemampuan menggali sumber keuangan sendiri, yang didukung oleh perimbangan keuangan antar pemerintah pusat dan daerah serta antar provinsi dan kabupaten atau kota yang merupakan prasyarat sistem pemerintah daerah. PAD merupakan suatu pendapatan yang digali murni dari masing-masing daerah, sebagai sumber keuangan daerah yang digunakan untuk membiayai pengadaan pembelian dan pemeliharaan sarana dan prasarana pembangunan daerah yang tercermin dalam anggaran pembangunan. Berdasarkan UU No. 33 Tahun 2004 Pasal 5 penerimaan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi terdiri dari atas pendapatan daerah dan pembiayaan, dimana sumber

pendapatan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi adalah PAD, dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan.

a. Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan Asli Daerah adalah salah satu sumber yang harus selalu dan terus menerus di pacu pertumbuhannya, karena PAD merupakan indikator penting untuk memenuhi tingkat kemandirian pemerintah di bidang keuangan. Semakin tinggi peranan PAD terhadap APBD maka semakin berhasil usaha pemerintah daerah dalam membiayai penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan daerah. Pengertian PAD menurut UU No. 33 Tahun 2004 adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 6 disebutkan bahwa sumber PAD terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah.

1 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. Pajak daerah, sebagai salah satu komponen pendapatan asli daerah, merupakan pajak yang dikenakan oleh pemerintah daerah kepada penduduk yang mendiami wilayah yurisdiksinya, tanpa langsung memperoleh kontraprestasi yang diberikan oleh pemerintah daerah yang memungut pajak daerah yang dibayarkannya.

Karakteristik pajak yang digolongkan sebagai pajak daerah adalah, (Ahmad:2008):

- a) Bersifat pajak dan bukan retribusi.
- b) Objek pajak terdapat di wilayah daerah yang bersangkutan.
- c) Objek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum.
- d) Objek pajak bukan merupakan objek pajak pusat.
- e) Potensinya memadai.
- f) Tidak memberikan dampak ekonomi yang negatif.
- g) Memerhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat, dan
- h) Menjaga kelestarian lingkungan.

Jenis-jenis pajak yang dipungut di daerah sangat beragam. Pemungutan pajak daerah ini harus mengindahkan ketentuan bahwa lapangan pajak yang akan dipungut belum diusahakan oleh tingkatan pemerintahan yang ada di atasnya, dalam hal ini pemerintah provinsi dan pemerintah pusat. Lapangan pajak antara daerah Propinsi dan daerah Kabupaten/Kota ada perbedaan, masing-masing sudah memiliki aturan tersendiri dalam pemanfaatannya.

Jenis pajak daerah itu adalah sebagai berikut:

- a) Pajak Provinsi, diantaranya: pajak kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air, bea balik nama kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air, pajak bahan bakar kendaraan bermotor, pajak pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan.

- b) Pajak Kabupaten/Kota, diantaranya: pajak hotel, pajak restoran, pajak hiburan, pajak reklame, pajak penerangan jalan, pajak pengambilan bahan galian golongan C, dan pajak parkir.

2. Retribusi Daerah

Retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Setiap retribusi yang dipungut oleh pemerintah daerah harus berdasarkan pada prestasi dan jasa yang telah diberikan kepada masyarakat.

Retribusi dikelompokkan ke dalam tiga golongan, yaitu:

- a) Retribusi jasa umum, diantaranya: retribusi pelayanan kesehatan, retribusi pelayanan kebersihan/persampahan, retribusi penggantian biaya cetak KTP dan akta catatan sipil, retribusi pelayanan pemakaman dan pengabuan mayat, retribusi pelayanan parkir di tepi jalan umum, retribusi pelayanan pasar, retribusi pengujian kendaraan bermotor, retribusi pemeriksaan alat pemadam kebakaran, retribusi penggantian biaya cetak peta, retribusi pengujian kapal perikanan.
- b) Retribusi jasa usaha, diantaranya: retribusi pemakaian kekayaan daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal, retribusi pasar grosir dan/atau pertokoan, retribusi tempat pelelangan, retribusi terminal, retribusi tempat khusus parkir, retribusi tempat penginapan/villa, retribusi penyedotan kakus, retribusi rumah potong hewan, retribusi pelayanan pelabuhan kapal, retribusi

tempat rekreasi dan olahraga, retribusi penyeberangan di atas air, retribusi pengolahan limbah cair, dan retribusi penjualan produksi usaha daerah.

- c) Retribusi perizinan tertentu, diantaranya: retribusi izin mendirikan bangunan, retribusi izin tempat penjualan minuman beralkohol, retribusi izin gangguan, dan retribusi izin trayek.

3. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan

Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan merupakan hasil yang diperoleh dari pengelolaan kekayaan yang terpisah dari pengelolaan APBD. Laba dari hasil pengelolaan tersebut dimasukkan sebagai pendapatan asli daerah. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan meliputi:

- a) Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah/Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).
- b) Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik pemerintah/Badan Usaha Milik Negara (BUMN).
- c) Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta/masyarakat.

4. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah

Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah meliputi:

- a) Hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan.
- b) Jasa giro.
- c) Pendapatan bunga.
- d) Penerimaan atas tuntutan ganti kerugian daerah.
- e) Penerimaan komisi, potongan penjualan atau pengadaan barang dan jasa.

- f) Penerimaan keuntungan dari selisih nilai tukar rupia terhadap mata uang asing.
- g) Pendapatan denda atas keterlambatan pelaksanaan pekerjaan.
- h) Pendapatan denda pajak dan retribusi, hasil eksekusi atas jaminan, dan pendapatan dari pengembalian.
- i) Fasilitas sosial dan fasilitas umum.
- j) Pendapatan dari penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan, dan
- k) Pendapatan dari angsuran/cicilan penjualan.

b. Dana Perimbangan

Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah merupakan suatu sistem pembiayaan pemerintah dalam kerangka negara kesatuan, yang mencakup pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan daerah serta pemerataan daerah secara adil dan proporsional, demokratis, dan transparan, dengan tetap memperhatikan potensi, kondisi dan kebutuhan daerah sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan serta tata cara penyelenggaraan kewenangan tersebut termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangannya.

Menurut UU No. 33 Tahun 2004 Pasal 1 ayat (19), (20), (21), dan (23), dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk menandai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

- a. Dana bagi hasil adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka presentase untuk menandai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana bagi hasil

terdiri dari bagi hasil pajak yang meliputi hasil PBB, BPHTB, PPh Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21.

- b. Bagi hasil sumber daya alam, yang meliputi sektor kehutanan, pertambangan umum, perikanan, minyak bumi, gas alam, dan panas bumi.
- c. DAU adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. DAU suatu daerah dialokasikan atas dasar celah fiskal dan alokasi dasar. Alokasi DAU bagi daerah yang potensi fiskalnya besar tetapi kebutuhan fiskalnya kecil akan memperoleh alokasi DAU relatif kecil. Sebaliknya, daerah yang potensi fiskalnya kecil, namun kebutuhan fiskalnya besar akan memperoleh alokasi DAU relatif besar. Secara implisit, prinsip tersebut menegaskan fungsi DAU sebagai faktor pemerataan kapasitas fiskal (Penjelasan UU No. 33 Th. 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Pemerintah Daerah: 324). DAU untuk daerah propinsi dan daerah kabupaten ditetapkan masing-masing 10% dan 90% dari DAU. DAU bagi masing-masing propinsi dan kabupaten dihitung berdasarkan perkalian dari jumlah DAU bagi seluruh daerah, dengan bobot daerah yang bersangkutan dibagi dengan jumlah masing-masing bobot seluruh daerah di seluruh Indonesia
- d. DAK adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. DAK dimaksudkan untuk membantu membiayai kegiatan-kegiatan khusus di

daerah tertentu yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional, khususnya untuk membiayai kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat yang belum mencapai standar tertentu atau untuk mendorong percepatan pembangunan daerah (Penjelasan UU No. 33 Th. 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Pemerintah Daerah: 324).

c. Lain-lain Pendapatan yang Sah

Dalam UU No. 33 Tahun 2004 Pasal 164 ayat (1), lain-lain pendapatan daerah yang sah merupakan seluruh pendapatan daerah selain PAD dan dana perimbangan, yang meliputi hibah, dana darurat, dan lain-lain pendapatan yang ditetapkan pemerintah. Hibah merupakan bantuan berupa uang, barang dan/atau jasa yang berasal dari pemerintah pusat, masyarakat dan badan usaha dalam negeri atau luar negeri. Sementara itu, pendapatan dana darurat merupakan bantuan pemerintah pusat melalui APBN kepada pemerintah daerah untuk mendanai keperluan mendesak yang diakibatkan peristiwa tertentu, seperti bencana alam yang tidak dapat ditanggulangi oleh APBD. Keadaan yang dapat digolongkan sebagai peristiwa tertentu ditetapkan dengan peraturan presiden. Sementara itu, besarnya alokasi dana darurat ditetapkan oleh menteri keuangan dengan memperhatikan pertimbangan menteri dalam negeri dan menteri teknis terkait. Tata cara pengelolaan dan pertanggung jawab penggunaan dana darurat diatur dalam peraturan pemerintah.

5. Analisis Kinerja PAD

Metode Kuadran digunakan untuk mengetahui tingkat kemampuan keuangan daerah dengan melihat posisi kabupaten/kota di kuadran. Interpretasi dari masing-masing kuadran sebagai berikut:

Tabel 2.1.
Kemampuan Keuangan Daerah Dalam Era Otonomi
(Tinjauan Atas Kinerja PAD)

Kuadran	Kondisi
I	Kondisi paling ideal. PAD mengambil peran besar dalam APBD dan daerah mempunyai kemampuan mengembangkan potensi lokal. Kondisi ini ditunjukkan dengan besarnya nilai share disertai nilai growth yang tinggi.
II	Kondisi ini belum ideal, tetapi daerah mempunyai kemampuan mengembangkan potensi lokal. Sehingga PAD berpeluang memiliki peran besar dalam APBD. Sumbangan PAD terhadap APBD masih rendah namun pertumbuhan PAD tinggi.
III	Kondisi ini juga belum ideal. Peran PAD yang besar dalam APBD mempunyai peluang mengecil karena pertumbuhan PADnya kecil. Disini sumbangan PAD terhadap APBD tinggi, namun pertumbuhan PAD rendah.
IV	Kondisi ini paling buruk. PAD belum mengambil peran yang besar dalam APBD dan daerah belum mempunyai kemampuan mengembangkan potensi lokal

Sumber : Bappenas 2003

Metode kuadran merupakan suatu bangun yang dibagi atas empat bagian yang dibatasi oleh dua buah garis yang berpotongan tegak lurus pada titik (X,Y), dimana X merupakan rata-rata dari skor rata-rata indeks growth dan Y adalah rata-rata dari rata-rata skor indeks share. Selanjutnya Kabupaten/Kota Se- Sumatera ditempatkan di kuadran sesuai skor yang dimilikinya (Bappenas 2003).

Indeks Share merupakan rasio PAD terhadap total belanja daerah. Rasio ini mengukur seberapa jauh kemampuan daerah membiayai kegiatan rutin dan kegiatan pembangunan. Rasio ini dapat digunakan untuk melihat kapasitas kemampuan keuangan daerah. Sedangkan growth merupakan angka pertumbuhan PAD pada periode APBD dari Tahun sebelumnya. Secara matematis ukuran nilai share dan growth dapat diperoleh melalui rumus berikut:

- Share (Kontribusi)

$$Share = \frac{PAD}{Total\ Belanja} \times 100\%$$

- Growth (Pertumbuhan)

$$Growth = \frac{PAD_i}{PAD_{i-1}} \times 100\%$$

Keterangan :

PAD_i = Pendapatan Asli Daerah Tahun i

PAD_{i-1} = Pendapatan Asli Daerah Tahun i-1

Indeks Growth merupakan angka pertumbuhan PAD Tahun i dari Tahun i-1. Dan Indeks Share merupakan rasio PAD terhadap belanja rutin dan belanja pembangunan daerah. Rasio ini mengukur seberapa jauh kemampuan daerah membiayai kegiatan rutin dan kegiatan pembangunan. (Bappenas, 2003)

B. Penelitian Relevan

Wirawan Setiaji dan Priyo Hadi (2007) menyimpulkan bahwa kontribusi PAD terhadap belanja daerah selama era otonomi daerah tidak ada peningkatan lebih baik dari sebelum otonomi yang disebabkan ketergantungan yang kuat

pemerintah daerah pada pemerintah pusat, akan tetapi pertumbuhan PAD selama selama otonomi mempunyai perbedaan yang positif dibandingkan sebelum otonomi sampel dari penelitian ini adalah Kabupaten dan Kota Jawa dan Bali.

Bappenas (2003) variabel penelitian kinerja PAD (ukuran, elastisitas, share dan growth) kemampuan keuangan daerah kibijakan umum pengelolaan keungan daerah metode penelitian deskriptif kuantitatif menyimpulkan bahwa dilihat dari indikator kinerja PAD secara umum propinsi di kawasan barat Indonesia mempunyai kemampuan keuangan yang lebih baik jika dibandingkan dengan propinsi di kawasan timur Indonesia, propinsi yang memiliki Sumber Daya Alam melimpah belum tentu memiliki kinerja PAD yang baik.

Gina Dinata (2013) dengan variabel penelitian PAD dan belanja daerah dengan Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengujian terhadap PAD ditemukan bahwa kontribusi PAD sesudah otonomi daerah lebih rendah dari pada sebelum otonomi daerah, pengujian terhadap pertumbuhan PAD ditemukan bahwa pertumbuhan PAD lebih rendah dari pada sebelum otonomi daerah.

Yanuar Frediyanto (2010) menganalisis tentang kemampuan keuangan daerah di Jawa Tengah hasil penelitian menunjukkan bahwa secara umum, ada perbedaan kemampuan keuangan daerah yang signifikan antara sebelum dan sesudah otonomi daerah, kecuali indeks *share*. Hasil tersebut menunjukkan pemerintah daerah pada era otonomi daerah mampu meningkatkan penerimaan PAD, namun peningkatan belum memberikan kontribusi yang besar dalam APBD, Hasil metode kuadran nenunjukkan bahwa sebagian besar (97, 15%) belum siap menghadapi otonomi daerah kuadran I antara sebelum dan sesudah tidak

mengalami perubahan, sedangkan untuk kuadran II sebelum otonomi tidak ada sesudah otonomi terjadi peningkatan 2,86% sedangkan untuk kuadran III terjadi peningkatan 66,63% dan kuadran IV sebesar 3,23%.

C. Kerangka Konseptual

Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi rakyat (Suparmoko, 2002: 18). Menurut UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 1, pengertian 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. Kewenangan yang dimaksud mencakup dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali wewenang dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, fiskal, agama, serta kewenangan lainnya. Otonomi daerah memungkinkan terjadinya (1) DPRD memiliki wewenang untuk menentukan pelayanan jasa apa saja yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah bersangkutan dan pengeluaran yang diperlukan, (2) Pemerintah daerah memiliki keleluasaan untuk menetapkan bentuk organisasi pemerintah yang diperlukan untuk merekrut sendiri pegawai sesuai kebutuhan daerahnya, (3) Adanya sumber pendapatan yang diperoleh pemerintah daerah. Penyelenggaraan otonomi daerah tidak hanya dibiayai oleh APBN, tetapi juga berasal dari sumber-sumber pendapatan sendiri yang digali dari potensi daerah. Ini artinya pendapatan yang digali dalam APBN juga mendukung

pelaksanaan desentralisasi atau otonomi daerah. Selama ini, sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan daerah, baik propinsi, kabupaten dan kota berasal dari PAD, BHPBP, dana alokasi berupa sumbangan dan bantuan pembangunan pusat kepada daerah, pinjaman daerah, dan sisa lebih APBN Tahun sebelumnya. Semua jenis penerimaan ini dimasukkan ke dalam APBD Propinsi, Kabupaten dan Kota (Saragih, 2003: 51). Pemberian otonomi daerah diharapkan dapat memberikan keleluasaan kepada daerah dalam pembangunan daerah melalui usaha-usaha yang sejauh mungkin mampu meningkatkan partisipasi aktif masyarakat, karena pada dasarnya terkandung tiga misi utama sehubungan dengan pelaksanaan otonomi daerah tersebut yaitu (Mardiasmo, 2002: 59): (1) menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah, (2) meningkatkan kualitas pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat, dan (3) memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk ikut serta (berpartisipasi) dalam proses pembangunan. Berdasarkan uraian di atas maka otonomi daerah memacu pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, menggalakkan prakarsa dan peran serta aktif masyarakat serta meningkatkan pendayagunaan potensi daerah secara optimal dan terpadu secara nyata dan bertanggung jawab, sehingga memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa, mengurangi beban dan campur tangan pemerintah pusat di daerah yang akan memberikan peluang untuk koordinasi lokal. Dengan kata lain, otonomi daerah mampu meningkatkan penerimaan PAD dan kemampuan keuangan daerah. Era otonomi daerah akan memicu peningkatan penerimaan

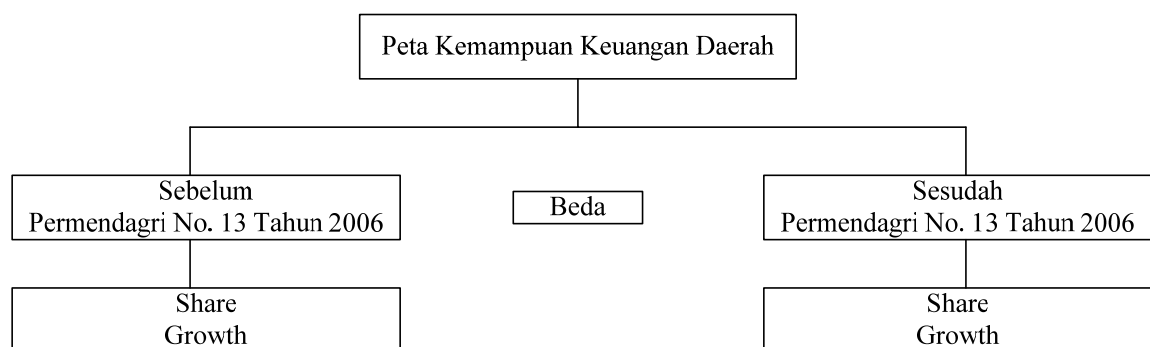
PAD karena hal tersebut memberikan keleluasaan bagi pemerintah daerah untuk mendesain kebijakan yang dapat memberikan stimulus ekonomi. Penerimaan PAD merupakan sumber penerimaan bagi pembiayaan rutin dan pembangunan di suatu daerah otonom. Jumlah penerimaan komponen pajak daerah dan retribusi daerah sangat dipengaruhi oleh banyaknya jenis pajak daerah dan retribusi daerah yang diterapkan serta disesuaikan dengan peraturan yang berlaku yang terkait dengan penerimaan kedua komponen tersebut. Kategori pendapatan yang kedua ini merupakan pendapatan yang digali dan ditangani sendiri oleh pemerintah daerah dari sumber-sumber pendapatan yang terdapat dalam wilayah yurisdiksinya. Pendapatan yang termasuk ke dalam kategori pendapatan ini adalah pajak daerah (local tax, sub national tax), retribusi daerah (local retribution, fees, local licence) dan hasil-hasil badan usaha (local owned enterprises) yang dimiliki oleh daerah. Ketiga jenis pendapatan ini merupakan pendapatan yang digali dan ditangani sendiri oleh pemerintah daerah dari sumber-sumber pendapatan yang terdapat dalam wilayah yurisdiksinya. Terkait dengan pendapatan asli daerah, seorang pakar dari World Bank berpendapat bahwa batas 20% perolehan PAD merupakan batas minimum untuk menjalankan otonomi daerah. Sekiranya PAD kurang dari angka 20%, maka daerah tersebut akan kehilangan kredibilitasnya sebagai kesatuan yang mandiri. Pajak daerah, sebagai salah satu komponen PAD, merupakan pajak yang dikenakan oleh pemerintah daerah kepada penduduk yang mendiami wilayah yurisdiksinya, tanpa langsung memperoleh kontraprestasi yang diberikan oleh pemerintah daerah

yang memungut pajak daerah yang dibayarkannya. Retribusi daerah, komponen lain yang juga termasuk komponen PAD, merupakan penerimaan yang diterima oleh pemerintah daerah setelah memberikan pelayanan tertentu kepada penduduk mendiami wilayah yurisdiksinya. Perbedaan yang tegas antara pajak daerah dan retribusi daerah terletak pada kontraprestasi yang diberikan oleh pemerintah daerah. Jika pada pajak daerah kontraprestasi tidak diberikan secara langsung, maka pada retribusi daerah kontribusi diberikan secara langsung oleh pemerintah daerah kepada penduduk yang membayar retribusi tersebut. Baik pajak daerah maupun retribusi daerah, keduanya diatur dalam peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah dan disetujui oleh lembaga perwakilan rakyat serta dipungut oleh lembaga yang berada di dalam struktur pemerintah daerah yang bersangkutan. Suatu pemerintah daerah dapat menetapkan dan memungut beragam jenis pajak daerah sesuai dengan potensi yang dimilikinya. Hal ini sangat dimungkinkan jika pemerintah daerah memiliki kemampuan untuk menetapkan sendiri jenis-jenis pajak daerah dan retribusi daerah yang dapat dipungutnya, tanpa ada intervensi dari tingkatan pemerintahan yang lebih tinggi. Hal ini merupakan kondisi yang perlu diciptakan dan menjadi suatu pandangan umum yang dikemukakan serta diterima oleh para ahli yang menekuni kajian pemerintahan daerah, khususnya keuangan daerah, seperti Nick Devas, Richard M. Bird, dan B.C. Smith (dalam Keuangan Pemerintah daerah di Indonesia, UI Press, 1995: 8). Agar pemerintah daerah memiliki kemampuan optimal untuk memungut pajak daerah yang ada di daerahnya, perlu kiranya mempertimbangkan pajak-

pajak daerah yang memang sesuai untuk dijadikan sumber pendapatan agar tercipta efisiensi dan efektivitas dalam pemungutan pajak daerah. Hal yang paling menjanjikan dan merupakan jalur yang banyak ditempuh oleh para pemerintah daerah untuk mendapatkan struktur pendapatan daerah adalah memberlakukan retribusi pada setiap kesempatan yang memungkinkan. Hal ini sangat dimungkinkan, sebab jika pemerintah daerah ditinjau dari sudut pandang ekonomi, maka pemerintah daerah dapat dianalogikan sebagai suatu perusahaan milik yang memberikan beragam jenis layanan layanan atau bahkan termasuk menyediakan sejumlah barang yang dapat dikonsumsi oleh penduduk setempat. Jenis-jenis pajak yang dipungut di daerah sangat beragam. Pemungutan pajak daerah ini harus mengindahkan ketentuan bahwa lapangan pajak yang akan dipungut belum diusahakan oleh tingkatan pemerintahan yang ada di atasnya. ada perbedaan lapangan pajak antara daerah propinsi dan daerah kabupaten/kota. Daerah propinsi memiliki empat jenis pajak daerah, yaitu Pajak Kendaraan Bermotor dan kendaraan di Atas Air, Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air, Pajak atas Bahan Bakar Kendaraan Bermotor, dan Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan. Untuk Daerah kabupaten/kota, pajak daerah yang dipungut berjumlah tujuh buah, yaitu Pajak Hotel, Pajak Restoran, Pajak Hiburan, Pajak Reklame, Pajak Penerangan Jalan, Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C, dan Pajak Parkir. Masing-masing tingkatan daerah memiliki lapangan retribusi daerah yang berbeda-beda. Otonomi daerah juga diharapkan mampu meningkatkan kemandirian keuangan daerah. Hal tersebut

dikarenakan dalam otonomi daerah, pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangannya sendiri untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan. Oleh sebab itu, PAD harus menjadi sumber keuangan terbesar yang didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Untuk melihat kemampuan daerah dalam menjalankan otonomi daerah, salah satunya dapat diukur melalui kinerja keuangan daerah. Menurut Musgrave dan Musgrave (1991) dalam mengukur kinerja keuangan daerah dapat digunakan derajat desentralisasi fiskal antara pemerintah pusat dan daerah, yaitu dapat mengetahui besarnya penerimaan PAD. Semakin tinggi derajat kemandirian suatu daerah menunjukkan bahwa daerah tersebut semakin mampu membiayai pengeluarannya sendiri tanpa bantuan dari pemerintah pusat. Apabila dipadukan dengan derajat desentralisasi fiskal yang digunakan untuk melihat kontribusi pendapatan asli daerah terhadap pendapatan daerah secara keseluruhan, maka akan terlihat kinerja keuangan daerah secara utuh. Secara umum, semakin tinggi kontribusi pendapatan asli daerah dan semakin tinggi kemampuan daerah untuk membiayai kemampuannya sendiri akan menunjukkan kinerja keuangan daerah yang positif. Dalam hal ini, kinerja keuangan positif dapat diartikan sebagai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai kebutuhan daerah dan mendukung pelaksanaan otonomi daerah pada daerah tersebut. Kaho (1997) menyatakan bahwa salah satu kriteria penting untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya adalah pemerintah daerah diharapkan mampu menetapkan

belanja daerah yang wajar, efisien dan efektif. PAD idealnya menjadi sumber pendapatan pokok daerah. Sumber pendapatan lain dapat bersifat fluktuatif dan cenderung di luar kontrol kewenangan daerah. Melalui kewenangan yang dimiliki, daerah diharap dapat meningkatkan PAD, sambil tetap memperhatikan aspek ekonomis, efisiensi, dan netralitas. Kinerja PAD terukur melalui ukuran Growth, dan Share (www.perpustakaan.bappenas.go.id). Selanjutnya Bappenas menyatakan bahwa growth merupakan angka pertumbuhan PAD Tahun i dan Tahun $i-1$. Sedangkan share merupakan rasio PAD terhadap belanja daerah (belanja aparatur daerah dan belanja pelayanan publik). Rasio ini mengukur seberapa jauh kemampuan daerah membiayai kegiatan aparatur daerah dan kegiatan pelayanan publik. Rasio ini dapat digunakan untuk melihat kapasitas kemampuan keuangan daerah. Berdasarkan uraian di atas maka dapat disusun gambar sebagai berikut :



Gambar 1
Kerangka Konseptual

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Pemetaan keuangan daerah sebelum dan sesudah Permendagri No. 13 Tahun 2006 dari 51 Kabupaten/Kota yang menjadi daerah penelitian berdasarkan perubahan posisi kuadran menunjukkan perubahan sebagai berikut :

Kuadran	Sebelum Permendagri No. 13 Tahun 2006	Sesudah Permendagri No. 13 Tahun 2006
I	1	0
II	33	5
III	0	0
IV	17	46
Jumlah	51	51

2. Hasil tersebut menunjukkan bahwa jumlah daerah yang memiliki kemampuan keuangan daerah rendah meningkat jika dibandingkan dengan sebelum Permendagri No. 13 Tahun 2006 yaitu (33,33%) jika dibandingkan dengan sesudah di keluarkan Permendagri No. 13 Tahun 2006 yaitu (90,20%) meskipun daerah-daerah tersebut telah mengalami peningkatan penerimaan PAD, akan tetapi penerimaan tersebut masih jauh dari yang diharapkan sehingga belum bisa memberikan kontribusi secara nyata bagi pembiayaan belanja pembangunan. Alasan yang digunakan untuk menerangkan hal ini antara lain, pemerintah daerah dalam hal mendorong pertumbuhan PAD cenderung mengandalkan pajak dan

retribusi yang didasarkan oleh peraturan daerah yang ditetapkan (Adi Priyo Hari, 2006), Permasalahannya peraturan tersebut kurang mempertimbangkan kemampuan masyarakat sehingga terjadi kesenjangan dalam pelaksanaannya. Hal ini seperti yang dikemukakan oleh Deddy (2010) bahwa untuk meningkatkan penerimaan PAD melalui pajak dan retribusi tidak hanya mengandalkan peraturan daerah semata, tetapi juga melibatkan peningkatan kualitas Sumber Daya Manusia; penyiapan sarana/prasarana dasar dan pendukung; peraturan dan perundangan yang memperhatikan aspek ekonomi, efisiensi, dan netralitas, revitalisasi lembaga terkait, termasuk desentralisasi perijinan investasi, kebijakan pemberian fasilitas insentif kepada investor yang lebih menarik; dan optimalisasi potensi perekonomian lokal sehingga bermanfaat kepada daerah.

B. Saran

Berdasarkan hasil penelitian, maka dapat disarankan beberapa hal sebagai berikut :

1. Bagi Pemerintah Kabupaten/Kota se- Sumatera

Disarankan untuk melakukan upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah, sehingga indeks share dan growth dapat meningkat dengan cara intensifikasi dan ekstensifikasi pemungutan pajak dan retribusi serta meningkatkan investasi daerah dengan cara menarik investor. Upaya peningkatan PAD tidak semata-mata mengandalkan pajak dan retribusi tetapi juga mengoptimalkan

aspek lain seperti peningkatan kualitas SDM, penyiapan sarana dan prasarana serta peraturan perundang-undangan yang mendukung.

2. Bagi Masyarakat Umum

Disarankan untuk ikut serta memantau keefektifan pemungutan PAD sehingga target PAD dapat tercapai yang berdampak pada kesejahteraan masyarakat.

3. Untuk penelitian selanjutnya disarankan untuk dapat meneliti tiap elemen pada PAD seperti pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah lainnya yang sah.

C. Kelemahan / Keterbatasan

Keterbatasan penelitian ini objek penelitian hanya berfokus pada sisi PAD secara komprehensif tanpa memperhatikan pertumbuhan dan kontribusi elemen dari PAD seperti pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah lainnya yang sah.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Syukriy dan Abdul Halim. 2003. *Pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Terhadap Belanja Pemerintah Daerah: Studi Kasus Kabupaten/Kota di Jawa dan Bali*. Simposium Nasional Akuntansi VI, 1140-1159
- Adi, Priyo Hari. 2005. *Dampak Desentralisasi Fiskal Terhadap Pertumbuhan Ekonomi*. Jurnal Kritis. Universitas Kristen Satya Wacana. Salatiga.
- _____. 2006. *Hubungan Antara Pertumbuhan Ekonomi Daerah, Belanja Pembangunan dan Pendapatan Asli Daerah (Studi pada Kabupaten dan Kota se Jawa-Bali)*. Simposium Nasional Akuntansi IX. Padang.
- _____. 2007. “*Peta Kemampuan Keuangan Daerah : Apakah Mengalami Pergeseran ?*” (Studi pada Kabupaten dan Kota se Jawa-Bali). Simposium Nasional Akuntansi X. Makasar.
- BAPPENAS. 2003. *Peta Kemampuan Keuangan Provinsi Dalam Era Otonomi Daerah: Tinjauan atas Kinerja PAD, dan Upaya yang Dilakukan Daerah*. <http://www.bappenas.go.id/get-file-server/node/2511/> (20 Maret 2013)
- Brata Kusumah, D dan Solihin. 2002. *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*. Jakarta : PT Gramedia
- Direktorat Pengembangan Otonomi Daerah, 2004, *Tinjauan atas Kinerja PAD dan Upaya yang Dilakukan Daerah Peta Kemampuan Keuangan Provinsi Dalam Era Otonomi Daerah*. Departemen Keuangan Republik Indonesia
- Dinata, Gita, 2013. *Analisis Kontribusi PAD Terhadap Belanja Daerah dan Pertumbuhan PAD Sebelum dan Sesudah Otonomi Daerah*, Fakultas Ekonomi, Universitas Negeri Padang, Padang
- Frediyanto, Yanuar, 2010. *Analisis Kemampuan Keuangan Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah Sebelum dan Sesudah Kebijakan Otonomi Daerah*, Fakultas Ekonomi, Universitas Diponegoro, Semarang
- Halim, Abdul, 2001. *Analisis Deskriptif Pengaruh Fiskal Stress Pada APBD Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah*. Kompak, No.2 Mei.