

BAB II

KAJIAN PUSTAKA DAN PERTANYAAN PENELITIAN

A. Kajian Pustaka

1. Tinjauan tentang Akuntansi Pemerintahan

a. Pengertian Akuntansi Pemerintahan

Pada hakekatnya akuntansi pemerintahan adalah aplikasi akuntansi di bidang keuangan Negara (*public finance*), khususnya pada tahapan pelaksanaan anggaran (*budget execution*), termasuk segala pengaruh yang ditimbulkannya, baik yang bersifat seketika maupun yang lebih permanen pada semua tingkatan dan unit pemerintahan.

Menurut Mardiasmo (2002: 2), Akuntansi Pemerintahan merupakan bidang akuntansi yang berkaitan dengan lembaga pemerintahan yang bertujuan untuk tidak mencari laba. Walaupun lembaga pemerintah senantiasa berukuran besar, namun sebagaimana dalam perusahaan ia tergolong sebagai lembaga mikro.

Bachtiar Arif, Muclis, Iskandar (2002: 3) mendefinisikan akuntansi pemerintahan sebagai suatu aktivitas pemberian jasa untuk menyediakan informasi keuangan pemerintah berdasarkan proses pencatatan, pengklasifikasian, pengikhtisaran suatu transaksi keuangan pemerintah serta penafsiran atas informasi keuangan tersebut.

Sedangkan menurut Abdul Halim (2002: 143) menyebutkan bahwa Akuntansi Pemerintahan adalah sebuah kegiatan jasa dalam rangka menyediakan informasi kuantitatif terutama yang bersifat keuangan dari entitas pemerintah guna pengambilan keputusan ekonomi

yang nalar dari pihak-pihak yang berkepentingan atas berbagai alternatif arah tindakan.

b. Tujuan Akuntansi Pemerintahan

Menurut Bachtiar Arif, Muchlis, dan Iskandar (2002: 5) dalam Akuntansi Pemerintahan, tujuan akuntansi pemerintahan dan akuntansi bisnis pada umumnya adalah sama yaitu :

1) Akuntabilitas

Di dalam pemerintahan, keuangan Negara yang dikelola harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai amanat konstitusi. Pelaksanaan fungsi ini di Indonesia diatur dalam UUD 1945 Pasal 23 ayat (5).

2) Manajerial

Akuntansi pemerintahan memungkinkan pemerintah untuk melakukan perencanaan berupa penyusunan APBN dan strategi pembangunan lain, untuk melakukan pelaksanaan kegiatan pembangunan dan pengendalian atas kegiatan tersebut dalam rangka pencapaian ketaatan kepada peraturan perundang-undangan, efisiensi, efektivitas, dan ekonomis.

3) Pengawasan

Pemeriksaan keuangan di Indonesia terdiri dari pemeriksaan keuangan secara umum, pemeriksaan ketaatan , dan pemeriksaan operasional atau manajerial.

c. Karakteristik Akuntansi Pemerintahan

Akuntansi Pemerintahan memiliki karakteristik tersendiri jika dibandingkan dengan akuntansi bisnis. Berdasarkan tujuan akuntansi pemerintah diatas, Bachtiar Arif, Muclis, dan Iskandar (2002: 7) menyebutkan beberapa karaktristik akuntansi pemerintahan yaitu sebagai berikut:

- 1) Pemerintah tidak berorientasi pada laba sehingga dalam akuntansi pemerintah tidak ada laporan laba (*income statement*) dan (*treatment*) akuntansi yang berkaitan dengannya.
- 2) Pemerintah membukukan anggaran ketika anggaran tersebut dibukukan.

- 3) Dalam akuntansi pemerintahan dimungkinkan mempergunakan lebih dari satu jenis dana.
- 4) Akuntansi pemerintahan akan membukukan pengeluaran modal.
- 5) Akuntansi pemerintahan bersifat kaku karena sangat bergantung pada peraturan perundang-undangan.
- 6) Akuntansi pemerintahan tidak mengenal perkiraan modal dan laba yang ditahan dalam neraca.

d. Syarat Akuntansi Pemerintahan

Beberapa syarat yang harus dipenuhi oleh pemerintah sesuai dengan karakteristik dan betujuan untuk memenuhi akuntabilitas keuangan negara yang memadai. Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) mengeluarkan suatu pedoman untuk akuntansi pemerintahan (*A Manual Governmental Accounting*) yang diringkas dalam Bachtiar Arif, Muclis, dan Iskandar (2002: 9) yaitu :

- 1) Dapat memenuhi persyaratan UUD, UU, dan Peraturan lain.
Akuntansi pemerintahan dirancang untuk persyaratan-persyaratan yang ditentukan oleh UUD, UU, dan Peraturan lain. Apabila terdapat dua pilihan yaitu untuk kepentingan efisiensi dan ekonomis di satu sisi, sedangkan disisi lain hal tersebut bertentangan dengan UUD, UU atau Peraturan lainnya, maka akuntansi tersebut harus disesuaikan dengan UUD, UU dan Peraturan lainnya.
- 2) Dikaitkan dengan klasifikasi anggaran
Sistem Akuntansi Pemerintah harus dikembangkan sesuai dengan klasifikasi anggaran yang telah disetujui pemerintah dan lembaga legislatif. Fungsi anggaran dan akuntansi harus saling melengkapi di dalam pengelolaan keuangan negara serta harus diintegrasikan.
- 3) Perkiraan-perkiraan yang harus diselenggarakan
Sistem Akuntansi Pemerintah harus mengembangkan perkiraan-perkiraan untuk mencatat transaksi uang terjadi. Perkiraan-perkiraan yang dibuat harus dapat menunjukkan akuntabilitas keuangan negara yang andal dari sisi obyek dan tujuan penggunaan dana serta pejabat atau organisasi yang mengelolanya.
- 4) Memudahkan pemeriksaan oleh aparaturnegara
Sistem akuntansi pemerintah yang dikembangkan harus memungkinkan aparat pemeriksaan untuk melakukan tugasnya.
- 5) Sistem akuntansi harus terus dikembangkan
Dengan adanya perubahan lingkungan dan sifat transaksi, sistem akuntansi pemerintahan harus terus disesuaikan dan dikembangkan

sehingga tercapai efisiensi, efektivitas dan relevansi.

- 6) Perkiraan-perkiraan yang harus dikembangkan secara efektif
Sistem akuntansi pemerintahan harus mengembangkan perkiraan-perkiraan secara efektif sehubungan dengan sifat dan perubahan lingkungan sehingga dapat mengungkapkan hasil ekonomi dan keuangan dari pelaksanaan suatu program.
- 7) Sistem harus dapat melayani kebutuhan dasar informasi keuangan guna pengembangan rencana dan program.
Sistem akuntansi pemerintahan harus dikembangkan untuk para pengguna informasi keuangan, yaitu pemerintah, rakyat (lembaga legislatif), lembaga donor, Bank Dunia, dan lain sebagainya.
- 8) Pengadaan suatu perkiraan
Perkiraan-perkiraan yang dibuat harus memungkinkan analisis ekonomi atas data keuangan dan mereklasifikasi transaksi-transaksi pemerintah baik pusat maupun daerah dalam rangka pengembangan perkiraan-perkiraan nasional.

2. Otonomi Daerah

a. Pengertian Otonomi Daerah

Dalam Undang-Undang No.32 tahun 2004 pasal 1 ayat 5, pengertian otonomi daerah adalah hak,wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan menurut Mardiasmo (2002: 25) otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Beberapa komponen yang membentuk otonomi daerah yaitu:

1)Kewenangan Otonomi Luas

Yang dimaksud dengan kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup semua bidang pemerintahan kecuali bidang politik luar

negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, fiskal, dan agama serta kewenangan dibidang lainnya ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan. Disamping itu keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraan mulai dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.

2) Otonomi Nyata

Otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh hidup dan berkembang di daerah.

3) Otonomi Yang Bertanggung Jawab

Otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi berupa peningkatan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang sehat antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga Keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan UU No. 32 tahun 2004 pasal 1 ayat 7, 8, 9 tentang Pemerintah Daerah, ada 3 dasar sistem hubungan antara pusat dan daerah yaitu :

- a) Desentralisasi yaitu penyerahan wewenang pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b) Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu
- c) Tugas perbantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan atau desa atau sebutan lain dengan kewajiban melaporkan dan mempertanggung jawabkan pelaksanaannya kepada yang menugaskan.

b. Daerah Otonomi

Dalam Undang-Undang No. 32 tahun 2004 pasal 1 ayat 6 menyebutkan bahwa daerah otonomi selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara kesatuan Republik Indonesia.

1) Hakekat, Tujuan dan Prinsip Otonomi Daerah

a) Hakekat Otonomi Daerah

Pelaksanaan otonomi daerah pada hakekatnya adalah upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan melaksanakan kegiatan-kegiatan pembangunan sesuai dengan kehendak dan kepentingan masyarakat. Berkaitan dengan hakekat

otonomi daerah tersebut yang berkenaan 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.

b) Tujuan Otonomi Daerah

Menurut Mardiasmo (2002: 25) Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik (*public service*) dan memajukan perekonomian daerah. Pada dasarnya terkandung tiga misi utama pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, yaitu:

- (1) Meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat.
- (2) Menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah.
- (3) Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat (publik) untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.

Selanjutnya tujuan otonomi daerah menurut penjelasan

Undang-undang No 32 tahun 2004 pada dasarnya adalah sama yaitu otonomi daerah diarahkan untuk memacu pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya, meningkatkan kesejahteraan

rakyat, menggalakkan prakarsa dan peran serta masyarakat secara nyata, dinamis, dan bertanggung jawab sehingga memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa, mengurangi beban pemerintah pusat dan campur tangan di daerah yang akan memberikan peluang untuk koordinasi tingkat lokal.

c) Prinsip Otonomi Daerah

Menurut penjelasan Undang-Undang No. 32 tahun 2004, prinsip penyelenggaraan otonomi daerah adalah :

- (1) penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keaneka ragaman 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 daerah kota, sedangkan otonomi provinsi adalah otonomi yang terbatas.
- (4) Pelaksanaan otonomi harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah.
- (5) Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah kabupaten dan daerah kota tidak lagi wilayah administrasi. Demikian pula di kawasan-kawasan khusus yang dibina oleh pemerintah.

- (6) Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah baik sebagai fungsi legislatif, fungsi pengawasan, mempunyai fungsi anggaran atas penyelenggaraan otonomi daerah.
- (7) Pelaksanaan dekonsentrasi diletakkan pada daerah propinsi dalam kedudukan sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintah tertentu dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah.
- (8) Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan tidak hanya di pemerintah daerah dan daerah kepada desa yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskan.

3. Tinjauan Keuangan Daerah

a. Kemampuan Keuangan Daerah

Kriteria penting yang lain untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya adalah kemampuan daerah dalam bidang keuangan. Dengan perkataan lain, faktor keuangan merupakan faktor yang penting dalam mengatur tingkat kemampuan daerah dalam melaksanakan otonomi daerah.

Dalam Peraturan Pemerintah No. 105 tahun 2000, menyebutkan bahwa keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan

uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan lain yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut dalam kerangka APBD.

Sehubungan dengan pentingnya posisi keuangan tersebut, 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):

- 1) Daerah yang mampu melaksanakan otonomi daerah.
- 2) Daerah yang mendekati mampu melaksanakan otonomi daerah.
- 3) Daerah yang sedikit mampu melaksanakan otonomi daerah dan
- 4) 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):

- 1) 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.
- 2) 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.

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 (Nataluddin, 2001: 168) :

- 1) Pola Hubungan Instruktif, peranan pemerintah pusat lebih dominan dari pada kemandirian pemerintah daerah (daerah yang tidak mampu melaksanakan otonomi daerah)
- 2) Pola Hubungan Konsultatif, campur tangan pemerintah pusat sudah mulai berkurang, karena daerah dianggap sedikit lebih mampu melaksanakan otonomi.

- 3) Pola Hubungan Partisipatif, peranan pemerintah pusat semakin berkurang, mengingat daerah yang bersangkutan tingkat kemandiriannya mendekati mampu melaksanakan urusan otonomi.
- 4) Pola Hubungan Delegatif, campur tangan pemerintah pusat sudah tidak ada karena daerah telah benar-benar mampu dan mandiri dalam melaksanakan urusan otonomi daerah.

Bertolak dari teori tersebut, karena adanya potensi sumber daya alam dan sumber daya manusia yang berbeda, akan terjadi pula perbedaan pola hubungan dan tingkat kemandirian antar daerah. Sebagai pedoman dalam melihat pola hubungan dengan kemampuan daerah (dari sisi keuangan) dapat dikemukakan tabel sebagai berikut :

Tabel 1. Pola Hubungan Tingkat Kemampuan Keuangan Daerah

Kemampuan Keuangan Daerah	Tingkat Perkembangan	Pola Hubungan	Tingkat Kesiapan otonomi Daerah
Sangat Kurang	0% - 25%	Instruktif	Sangat Rendah
Kurang	25% - 50%	Konsultatif	Rendah
Cukup	50% - 75%	Partisipatif	Sedang
Baik	75% - 100%	Delegatif	Tinggi

Sumber : (Abdul Halim 2002: 169).

b. Pengelolaan Penerimaan Daerah

Menurut UU No. 32 tahun 2004 pasal 157 dan UU No. 33 tahun 2004 pasal 6, serta PP No. 105 tahun 2000 dan PP No 64 tahun 2000, sumber-sumber penerimaan dapat diperinci sebagai berikut:

1) Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah merupakan sumber keuangan yang digali dari dalam wilayah yang bersangkutan. Sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah terdiri dari :

- a) Pajak Daerah, sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 65 tahun 2001 tentang pajak daerah, yang dimaksud dengan pajak daerah yang selanjutnya disebut dengan pajak adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepala daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang yang dapat dilaksanakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah.
- b) Retribusi Daerah, menurut Peraturan Pemerintah No. 66 tahun 2001 tentang retribusi daerah, yang dimaksud dengan retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atau jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.
- c) Hasil Perusahaan Milik Daerah, merupakan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Jenis penerimaan yang termasuk hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan antara lain bagian laba, dividen dan penjualan saham milik daerah.
- d) Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah, antara lain hasil penjualan aset negara dan jasa giro.

2) Dana Perimbangan

Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari penerimaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) yang dialokasikan kepada daerah untuk membiayai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana perimbangan tersebut saling mengisi dan melengkapi. Adapun pos-pos dana perimbangan tersebut terdiri dari :

a) Bagian daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan dan penerimaan dari Sumber Daya Alam seperti : kehutanan, perikanan, pertambangan, minyak dan gas.

b) Dana Alokasi Umum

Dana Alokasi Umum adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

c) Dana Alokasi Khusus

Dana Alokasi Khusus 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. (UU No. 33 tahun 2004 pasal 1 ayat 23).

Langkah-langkah yang dapat dilaksanakan agar pendapatan daerah dapat ditingkatkan antara lain sebagai berikut (Nirzawan, 2001: 75):

- 1) Intensifikasi, dilaksanakan antara lain dengan cara sebagai berikut :
 - a) Melaksanakan tertib penetapan pajak yang harus dibayar oleh wajib pajak, tertib dalam pemungutan kepada wajib pajak, tertib dalam administrasi serta tertib dalam administrasi serta tertib dalam penyeteroran.
 - b) Melaksanakan secara optimal pemungutan pajak dan retribusi daerah sesuai dengan potensi yang obyektif berdasarkan peraturan yang berlaku.
 - c) Melakukan pengawasan dan pengendalian secara sistematis dan berkelanjutan untuk mengantisipasi terjadinya penyimpangan dalam pelaksanaan pemungutan di lapangan oleh petugas.
 - d) Membentuk tim satuan tugas (satgas) pada dinas terkait yang bertugas mengawasi pemungutan di lapangan oleh petugas.
 - e) Memberikan insentif (rangsangan) secara khusus kepada aparat pengelola PAD yang dapat melampaui penerimaan dari target yang telah ditetapkan.
 - f) Mengadakan pendekatan persuasif kepada wajib pajak agar memenuhi kewajibannya melalui kegiatan penyuluhan.
 - g) Melakukan langkah-langkah pengendalian lain guna menghindari timbulnya penyimpangan terhadap pelaksanaan peraturan daerah mengenai pengelolaan maupun penetapan pajak dan retribusi daerah.
- 2) Ekstensifikasi, dilaksanakan dengan cara antara lain sebagai berikut:
 - a) Menyusun program kebijakan dan strategi pengembangan dan menggali obyek pungutan baru yang potensial dengan lebih memprioritaskan kepada retribusi daerah untuk ditetapkan dan dijabarkan dalam peraturan daerah.
 - b) Meninjau kembali ketentuan tarif dan pengembangan sasaran sesuai dengan peraturan daerah yang ada dan mengkaji ulang peraturan daerah untuk diajukan perubahan.
 - c) Mengadakan studi banding ke daerah lain guna mendapat informasi terhadap jenis-jenis penerimaan pajak dan retribusi lain yang memungkinkan untuk dikembangkan.

c. Pengelolaan Pengeluaran Daerah

Dalam Peraturan pemerintah No. 105 tahun 2000, menyebutkan bahwa Pengeluaran Daerah adalah semua pengeluaran kas daerah periode tahun anggaran yang bersangkutan yang meliputi belanja rutin

(operasional), belanja pembangunan (belanja modal) serta pengeluaran tidak disangka.

1) Belanja Rutin (Belanja tidak langsung)

Belanja rutin adalah pengeluaran yang manfaatnya hanya untuk satu tahun anggaran dan menambah aset / kekayaan bagi daerah.

Belanja rutin terdiri dari :

Belanja administrasi dan umum :

- (1) Belanja pegawai
- (2) Belanja barang
- (3) Belanja bunga
- (4) Belanja subsidi
- (5) Belanja hibah
- (6) Belanja bantuan keuangan
- (7) Belanja operasi dan pemeliharaan sarana prasarana

2) Belanja Investasi / Pembangunan (Belanja langsung)

Belanja investasi adalah pengeluaran yang manfaatnya cenderung melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah aset / kekayaan daerah, dan selanjutnya akan menambah anggaran rutin untuk biaya rutin untuk biaya operasional dan pemeliharaannya. Belanja investasi terdiri dari :

- a) Belanja modal. Belanja yang manfaatnya dapat dinikmati secara langsung oleh masyarakat. Belanja modal (*capital expenditure*) merupakan investasi fisik (pembangunan infrastruktur) yang

mempunyai nilai ekonomis lebih dari satu tahun dan mengakibatkan terjadinya penambahan aset daerah.

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

3) Pengeluaran Tidak Tersangka

Pengeluaran tidak tersangka adalah yang disediakan untuk pembiayaan :

- a) Kejadian-kejadian luar biasa seperti bencana alam, kejadian yang dapat membahayakan daerah.
- b) Tagihan tahun lalu yang belum diselesaikan dan atau tidak tersedia anggarannya pada tahun yang bersangkutan.
- c) Pengambilan penerimaan yang bukan haknya atau penerimaan yang dibebaskan (dibatalkan) dan atau kelebihan penerimaan.

Pengeluaran daerah tersebut harus dikelola dengan memperhatikan beberapa prinsip yang harus dipertimbangkan antara lain (Nirzawan, 2001: 77):

1) Akuntabilitas

Akuntabilitas pengeluaran daerah adalah kewajiban pemerintah daerah untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan dan melaporkan segala aktivitas dan kegiatan yang terkait dengan penggunaan uang publik kepada pihak yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut (DPRD dan

masyarakat luas). Aspek penting yang harus dipertimbangkan oleh para manajer daerah adalah :

- a) Aspek legalitas pengeluaran daerah yaitu setiap transaksi pengeluaran yang dilakukan harus dapat dilacak otoritas legalnya.
- b) Pengelolaan (*stewardship*) atas pengeluaran daerah yang baik, perlindungan aset fisik dan finansial, mencegah terjadinya pemborosan dan salah urus.

Prinsip-prinsip akuntabilitas pengeluaran daerah :

- a) Adanya sistem akuntansi dan sistem anggaran yang dapat menjamin bahwa pengeluaran daerah dilakukan secara konsistensi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b) Pengeluaran daerah yang dilakukan dapat menunjukkan tingkat pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan.
- c) Pengeluaran daerah yang dilakukan dapat berorientasi pada pencapaian visi, misi, hasil dan manfaat yang akan diperoleh.

2) *Value of Money*

Pengeluaran daerah harus mendasarkan konsep *value of money*, yaitu:

- a) Ekonomi, adalah hubungan antara pasar (nilai uang) dan masukan (input). Ekonomi adalah pembelian barang dan jasa pada kualitas yang diinginkan dan pada harga terbaik yang memungkinkan. Pengertian ekonomi sebaiknya mencakup juga pengeluaran daerah yang berhati-hati atau cermat dan penggunaan keuangan daerah secara optimal tanpa pemborosan (tepat guna). Suatu kegiatan operasional dikatakan ekonomis apabila dapat menghilangkan atau mengurangi biaya yang dianggap tidak perlu. Dengan demikian pada hakekatnya ada pengertian yang serupa antara efisiensi dan ekonomi, karena kedua-keduanya menghendaki penghapusan dan penurunan biaya.
- b) Efisiensi, berhubungan erat dengan konsep efektivitas, yaitu rasio yang membandingkan antara output yang dihasilkan terhadap input yang digunakan. Proses kegiatan operasional dapat dikatakan dilakukan secara efisiensi apabila suatu target kinerja tertentu dapat dicapai dengan menggunakan sumber daya dan biaya yang serendah-rendahnya.
- c) Efektivitas, merupakan kaitan atau hubungan antara keluaran suatu pusat pertanggung jawaban dengan tujuan atau sasaran yang harus dicapainya. Efektivitas dalam Pemerintah Daerah dapat diartikan penyelesaian kegiatan tepat pada waktunya dan didalam batas anggaran yang tersedia, dapat berarti pula mencapai tujuan dan sasaran seperti apa yang telah direncanakan. Namun demikian, walaupun ada yang dilaksanakan menyimpang dari rencana semula, tetapi mempunyai dampak yang menguntungkan pada kelompok penerima sasaran manfaat, maka dapat dikatakan efektif. Semakin besar kontribusi pengeluaran yang dilakukan terhadap

nilai pencapaian tujuan atau sasaran yang ditentukan dapat dikatakan efektif proses kerja dari unit kerja dimaksud.

4. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah berlaku untuk daerah-daerah tingkat I dan II. Pembentukan dan pengelolaannya disesuaikan dengan tata cara yang berlaku pada pemerintahan pusat. Pendapatan Daerah tingkat I antara lain terdiri dari pajak daerah tingkat I (pajak izin penangkapan ikan, pajak sekolah), pajak pusat diserahkan kepada daerah tingkat I, antara lain : Pajak Rumah Tangga, Pajak Kendaraan Bermotor, Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, opsen (opsen atas Pajak Kekayaan, opsen atas cukai bensin), retribusi (antara lain Retribusi izin pengambilan pasir, batu, kerikil, kapur, gamping, batu karang), subsidi daerah otonomi. Daerah tingkat II mendapatkan penghasilan dari berbagai pajak daerah (antara lain Pajak Tontonan, pajak reklame, pajak anjing dan lain-lain), pajak pusat (antara lain pajak radio, pajak bangsa asing, pajak pembangunan I dan sebagainya), sumbangan daerah otonom, Ipeda. Belanjanya adalah sesuai dengan ruang lingkup kegiatan yang menjadi tugas di daerahnya.

Dalam UU No 33 Tahun 2004 pasal 1 ayat 17, menyebutkan bahwa APBD adalah rencana keuangan tahunan Pemerintah Daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan DPRD dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah. APBD merupakan rencana keuangan tahunan daerah, dimana disatu sisi menggambarkan anggaran pengeluaran guna membiayai kegiatan-kegiatan dan proyek-proyek daerah dalam satu tahun

anggaran dan disisi lain menggambarkan penerimaan daerah guna membiayai pengeluaran yang telah dianggarkan.

APBD merupakan dokumen anggaran tahunan, maka seluruh rencana penerimaan dan pengeluaran Pemerintah Daerah yang akan dilaksanakan pada satu tahun anggaran dicatat dalam APBD. Dengan demikian APBD dapat menjadi cerminan kinerja dan kemampuan Pemerintah Daerah dalam membiayai dan mengelola penyelenggaraan pemerintah dan pelaksanaan pembangunan di daerah masing-masing pada satu tahun anggaran. Anggaran daerah pada hakekatnya merupakan salah satu alat yang memegang peranan penting dalam rangka meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab. Dengan demikian maka APBD harus benar-benar dapat mencerminkan kebutuhan masyarakat dengan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Atas dasar tersebut, penyusunan APBD hendaknya mengacu pada norma-norma dan prinsip anggaran sebagai berikut (Nirzawan, 2001: 79) :

a. Transparansi dan Akuntabilitas Anggaran

Transparansi tentang anggaran daerah merupakan salah satu persyaratan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, bersih dan bertanggungjawab. Mengingat anggaran daerah merupakan salah satu sarana evaluasi pencapaian kinerja dan tanggung jawab pemerintah menyejahterakan masyarakat, maka APBD harus dapat memberikan informasi yang jelas tentang tujuan, sasaran, hasil dan manfaat yang diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan atau proyek yang dianggarkan. Selain itu setiap dana yang diperoleh, penggunaannya harus dapat dipertanggung jawabkan.

b. Disiplin Anggaran

Anggaran yang disusun harus dilakukan berlandaskan azas efisiensi, tepat guna, tepat waktu dan dapat dipertanggung jawabkan. Pemilihan antara belanja yang bersifat rutin dengan belanja yang bersifat

pembangunan / modal harus diklasifikasikan secara jelas agar tidak terjadi pencampuran kedua sifat anggaran yang dapat menimbulkan pemborosan dan kebocoran dana. Pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang dianggarkan pada setiap pos / pasal merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja.

c. Keadilan Anggaran

Pembiayaan pemerintah dapat dilakukan melalui mekanisme pajak dan retribusi yang dipikul oleh segenap lapisan masyarakat, untuk itu pemerintah daerah wajib mengalokasikan penggunaannya secara adil agar dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi dalam pemberian pelayanan.

d. Efisiensi dan Efektivitas Anggaran

Dana yang tersedia harus dimanfaatkan dengan sebaik mungkin untuk dapat menghasilkan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan yang maksimal guna kepentingan masyarakat. Oleh karena itu untuk dapat mengendalikan tingkat efisiensi dan efektivitas anggaran, maka dalam perencanaan perlu ditetapkan secara jelas tujuan, sasaran, hasil dan manfaat yang akan diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan atau proyek yang diprogramkan.

e. Format Anggaran

Pada dasarnya APBD disusun berdasarkan format anggaran defisit (defisit budget format). Selisih antara pendapatan dan belanja mengakibatkan terjadinya surplus atau defisit anggaran. Apabila terjadi surplus, daerah dapat membentuk dana cadangan, sedangkan bila terjadi defisit, dapat ditutupi melalui sumber pembiayaan pinjaman dan atau penerbitan obligasi daerah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah (APBD) disusun dengan pendekatan kinerja dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah paling lambat 1 (satu) bulan setelah APBN ditetapkan, demikian juga halnya dengan perubahan APBD ditetapkan dengan Peraturan Daerah selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan sebelum berakhirnya tahun anggaran. Sedangkan perhitungan APBD ditetapkan paling lambat 3 (tiga) bulan setelah berakhirnya tahun anggaran yang bersangkutan. APBD yang disusun dengan pendekatan kinerja tersebut memuat hal-hal sebagai berikut (Nirzawan, 2001: 81) :

- 1) Sasaran yang ditetapkan menurut fungsi belanja.

- 2) Standar pelayanan yang diharapkan dan perkiraan biaya satuan komponen kegiatan yang bersangkutan.
- 3) Bagian pendapatan APBD yang membiayai belanja administrasi umum, belanja operasi dan pemeliharaan, dan belanja modal / pembangunan.

5. Analisis Rasio Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Penggunaan analisa rasio pada sektor publik khususnya terhadap APBD belum banyak dilakukan sehingga secara teori belum ada kesepakatan secara bulat mengenai nama dan kaidah pengukurannya. Meskipun demikian dalam rangka pengelolaan keuangan daerah yang transparan, jujur, demokratis, efektif, efisien dan akuntabel, analisis rasio terhadap APBD perlu dilaksanakan meskipun kaidah perakuntasian dalam APBD berbeda dengan laporan keuangan yang dimiliki perusahaan swasta.

Analisis rasio pada APBD dilakukan dengan membandingkan hasil yang dicapai dari satu periode dibandingkan dengan periode sebelumnya sehingga dapat diketahui bagaimana kecenderungan yang terjadi. Selain itu dapat pula dilakukan dengan cara membandingkan dengan rasio keuangan yang dimiliki suatu pemerintah tertentu dengan rasio keuangan daerah lain yang terdekat maupun yang potensi daerahnya relatif sama untuk dilihat bagaimana posisi rasio keuangan Pemerintah Daerah tersebut terhadap Pemerintah Daerah lainnya. Adapun pihak-pihaknya yang berkepentingan dengan rasio keuangan pada APBD ini adalah:

1. DPRD sebagai wakil dari pemilik daerah (masyarakat).
2. Pemerintah eksekutif sebagai landasan dalam menyusun APBD berikutnya.

3. Pemerintah pusat / provinsi sebagai bahan masukan dalam pembinaan pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah.
4. Masyarakat dan kreditur, sebagai pihak yang akan turut memiliki saham pemerintah daerah, bersedia memberi pinjaman ataupun membeli obligasi.

Beberapa rasio yang digunakan dalam penelitian ini berdasarkan data keuangan yang bersumber dari APBD diukur dengan menggunakan rumus sebagai berikut :

a) Rasio Kemandirian Keuangan Daerah

Rasio Kemandirian Keuangan Daerah menunjukkan tingkat kemampuan suatu daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintah, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah. Rasio kemandirian ditunjukkan oleh besarnya pendapatan asli daerah dibandingkan dengan pendapatan daerah yang berasal dari sumber lain (pihak ekstern) antara lain : Bagi hasil pajak, Bagi hasil Bukan Pajak Sumber Daya Alam, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus, Dana Darurat dan Dana Pinjaman, (Abdul Halim, 2007: 232). Rumus yang digunakan adalah:

$$\text{Rasio Kemandirian} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Sumber Pendapatan dari Pihak Ekstern}}$$

Rasio kemandirian menggambarkan ketergantungan daerah terhadap sumber dana ekstern. Semakin tinggi resiko kemandirian mengandung arti bahwa tingkat ketergantungan daerah terhadap bantuan pihak ekstern semakin rendah dan demikian pula sebaliknya. Rasio kemandirian juga menggambarkan tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah. Semakin tinggi rasio kemandirian, semakin tinggi partisipasi masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi daerah yang merupakan komponen utama pendapatan asli daerah. Semakin tinggi masyarakat membayar pajak dan retribusi daerah menggambarkan bahwa tingkat kesejahteraan masyarakat semakin tinggi. Jadi, Semakin tinggi rasio Kemandirian, maka semakin tinggi pula kemampuan keuangan daerah dalam mendukung otonomi daerah.

b) Rasio Derajat Desentralisasi Fiskal

Derajat Desentralisasi Fiskal adalah kemampuan pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan Pendapatan Asli daerah guna membiayai pembangunan. Derajat Desentralisasi Fiskal, khususnya komponen PAD dibandingkan dengan Total Pendapatan Daerah.

Tabel 2. Skala Interval Derajat Desentralisasi Fiskal

Tingkat Perkembangan	Kemampuan Keuangan Daerah
0,00 - 10,00	Sangat Kurang
10,01 - 20,00	Kurang
20,01 - 30,00	Cukup
30,01 - 40,00	Sedang
40,01 - 50,00	Baik
>50,00	Sangat baik

Sumber : (Abdul Halim, 2007: 234)

Derajat Desentralisasi Fiskal dapat dihitung dengan menggunakan rumus sebagai berikut :

$$DDF = \frac{PAD_t}{TPD_t} \times 100 \%$$

Keterangan :

DDF = Derajat Desentralisasi Fiskal

PAD_t = Total PAD tahun t

TPD_t = Total Penerimaan Daerah Tahun t

Rasio Derajat Desentralisasi Fiskal menggambarkan besarnya campur tangan pemerintah pusat dalam pembangunan daerah yang menunjukkan tingkat kesiapan pemerintah daerah dalam melaksanakan otonomi daerah. Semakin tinggi rasio Derajat Desentralisasi Fiskal, maka semakin tinggi pula kemampuan keuangan daerah dalam mendukung otonomi daerah.

c) Rasio Indeks Kemampuan Rutin

Indeks Kemampuan Rutin yaitu : Proporsi antara PAD dengan pengeluaran rutin . Sedangkan dalam menilai Indeks Kemampuan Rutin daerah (IKR) dengan menggunakan skala sebagaimana yang terlihat dalam table 3 sebagai berikut :

Tabel 3. Skala Interval Indeks Kemampuan Rutin

%	Kemampuan Keuangan Daerah
0,00 - 20,00	Sangat Kurang
20,01 - 40,00	Kurang
40,01 - 60,00	Cukup
60,01 - 80,00	Baik
80,01 - 100	Sangat baik

Sumber : (Abdul Halim, 2007: 234)

Rumus :

$$IKR = \frac{PAD}{Total\ Pengeluaran\ Rutin} \times 100\%$$

Keterangan :

IKR = Indeks Kemampuan Rutin

PAD = Pendapatan Asli Daerah

Rasio Indeks Kemampuan Rutin menggambarkan besarnya kemampuan pemerintah daerah untuk membiayai pengeluaran rutin dalam melaksanakan kegiatan pemerintahannya. Semakin tinggi rasio Indeks Kemampuan Rutin, maka semakin tinggi pula kemampuan keuangan daerah dalam mendukung otonomi daerah.

d) Rasio Kesenjangan

Kesenjangan ini menggambarkan bagaimana pemerintah daerah memprioritaskan alokasi dananya pada belanja rutin dan belanja pembangunan secara optimal. Semakin tinggi presentase dana yang dialokasikan untuk belanja rutin berarti presentase belanja pembangunan yang digunakan untuk menyediakan sarana prasarana ekonomi masyarakat cenderung semakin kecil (Abdul Halim, 2007: 235).

Secara sederhana rasio kesenjangan ini dapat diformulasikan sebagai berikut:

$$Rasio\ Belanja\ Rutin = \frac{Total\ Belanja\ Rutin}{Total\ Belanja\ APBD}$$

$$Rasio\ Belanja\ Pembangunan = \frac{Total\ Belanja\ Pembangunan}{Total\ Belanja\ APBD}$$

Rasio Kesenjangan menggambarkan keseimbangan antara alokasi dana pemerintah daerah pada belanja rutin dan belanja pembangunan. Semakin tinggi rasio Kesenjangan, maka semakin tinggi pula kemampuan keuangan daerah dalam mendukung otonomi daerah.

e) Rasio Pertumbuhan

Rasio pertumbuhan menggambarkan seberapa besar kemampuan pemerintah daerah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilan yang dicapai dari periode ke periode lainnya. Pertumbuhan APBD dilihat dari berbagai komponen penyusun APBD yang terdiri dari Pendapatan Asli Daerah, total pendapatan, belanja rutin dan belanja pembangunan, (Abdul Halim, 2007: 241).

Rumus yang digunakan adalah :

$$r = \frac{P_n - P_o}{P_o} \times 100\%$$

Keterangan :

P_n = Data yang dihitung pada tahun ke-n

P_o = Data yang dihitung pada tahun ke-0

r = Pertumbuhan

Data = PAD, TPD, Belanja Rutin, Belanja Pembangunan

Apabila semakin tinggi nilai PAD, TPD dan Belanja Pembangunan yang diikuti oleh semakin rendahnya Belanja Rutin, maka pertumbuhannya adalah positif. Artinya bahwa daerah yang bersangkutan telah mampu mempertahankan dan meningkatkan pertumbuhannya dari periode satu ke periode yang berikutnya. Selanjutnya jika semakin tinggi nilai PAD, TPD, dan Belanja Rutin yang diikuti oleh semakin rendahnya Belanja Pembangunan, maka pertumbuhannya adalah negatif. Artinya bahwa daerah yang bersangkutan belum mampu mempertahankan dan meningkatkan pertumbuhannya dari periode yang satu ke periode yang berikutnya. Semakin tinggi rasio Pertumbuhan, maka semakin tinggi pula kemampuan keuangan daerah dalam mendukung otonomi daerah.

B. Penelitian yang Relevan

1. Penelitian yang dilakukan oleh Kuncoro Thesaurianto (2007), tentang Analisis pengelolaan keuangan Daerah terhadap kemandirian daerah Semarang. Penelitian ini bertujuan pertama untuk menganalisis besarnya tingkat ketergantungan fiskal antara Provinsi Jawa Tengah dengan Pemerintah Pusat dilihat dari derajat desentralisasi fiskal daerah. Kedua menganalisis pengaruh pajak kendaraan bermotor terhadap pendapatan asli daerah yang merupakan potensi daerah dalam rangka pengembangan kemandirian fiskal daerah. Penelitian ini menggunakan data sekunder

(time series) dari tahun 1998 s/d 2005. Data ini dianalisis menggunakan metode regresi linier. Berdasarkan perhitungan diketahui bahwa hasil output regresi variabel transfer (X_1) menunjukkan t hitung sebesar 3,659, variabel jumlah kendaraan roda 4 atau lebih (X_2) menunjukkan t hitung sebesar 3,595, variabel jumlah kendaraan roda 2 (X_3) menunjukkan t hitung sebesar 4,140 dan variabel investasi daerah (X_4) menunjukkan t hitung sebesar 4,595 dengan angka signifikansi lebih kecil 0,05 maka dapat disimpulkan bahwa variabel bebas secara parsial dan signifikan berpengaruh terhadap variabel pendapatan asli daerah Provinsi Jawa Tengah. Nilai F hitung sebesar 23,468 ($23,468 > 9,12$) dengan angka signifikansi sebesar 0,000 ($0,000 < 0,05$) sehingga dapat disimpulkan bahwa keempat variabel independen yaitu transfer, jumlah kendaraan roda 4 atau lebih, jumlah kendaraan roda 2 dan investasi daerah secara bersama – sama berpengaruh terhadap pendapatan asli daerah Provinsi Jawa Tengah. Pendapatan asli daerah Provinsi Jawa Tengah dapat dijelaskan oleh variasi dari keempat variabel independen yaitu transfer, jumlah kendaraan roda 4 atau lebih, jumlah kendaraan roda 2 dan investasi daerah sebesar 96,9 persen.

2. Penelitian yang dilakukan oleh Erlangga Agustino Landiyanto (2005), tentang Kinerja keuangan dan strategi pembangunan kota Di era otonomi daerah (Studi kasus kota surabaya). Dengan munculnya UU No. 22 tahun 1999 yang mengatur pelimpahan wewenang dan tanggung jawab dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah serta UU No. 25 tahun 1999

yang mengatur perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, selayaknya kota Surabaya mengembangkan sumber daya lokal dan mengurangi ketergantungan dari pusat. Akan tetapi, berbagai pengamatan empiris menyatakan bahwa pemberlakuan otonomi daerah menimbulkan *distorsi* dan *high cost ekonomi*. oleh karena itu, makalah ini menganalisis kinerja keuangan kota Surabaya dan merumuskan strategi kebijakan dalam meningkatkan kinerja keuangan pemerintah kota Surabaya agar tercapai pembangunan berkelanjutan yang berdasarkan partisipasi aktif dan sesuai dengan kebutuhan dari masyarakat kota Surabaya. Hasil analisis menunjukkan bahwa pemerintah kota Surabaya memiliki ketergantungan yang tinggi pada pemerintah pusat, yang disebabkan oleh belum optimalnya penerimaan dari pendapatan Asli Daerah kota Surabaya. oleh karena itu, pemerintah kota Surabaya perlu meningkatkan penerimaan Sumber daya dan penerimaan kota Surabaya dengan meningkatkan penerimaan dari perpajakan dan retribusi daerah, selain pemerintah kota Surabaya perlu mengoptimalkan kinerja dari BUMD (Badan Usaha Milik Daerah) agar dapat lebih menyokong PAD (Pendapatan Asli Daerah).

3. Penelitian yang dilakukan oleh Rika Elfira (2005) Analisis Pengaruh Dana Perimbangan Terhadap Pertumbuhan Ekonomi dan Disparitas Pendapatan Antar Daerah Pasca Desentralisasi Fiskal di Indonesia. Penelitian ini bertujuan untuk pengaruh dana perimbangan yang merupakan inti dari pemberlakuan desentralisasi fiskal terhadap pertumbuhan ekonomi dan disparitas pendapatan antar daerah di Indonesia pada periode tahun 2001

sampai 2003. Penelitian menggunakan analisis panel data dengan model regresi *fixed effect* dan metode *Generalized Least Square* (GLS). Hasil dari penelitian ini adalah: (1) Kebijakan desentralisasi fiskal di Indonesia mendorong pertumbuhan ekonomi daerah tetapi nilai pertumbuhan yang dihasilkan relatif rendah. (2) Dana bagi hasil pajak meningkatkan disparitas antar daerah sedangkan dana alokasi umum yang berfungsi sebagai pemerata fiskal belum berpengaruh dalam meminimalisasi disparitas pendapatan antar daerah.

Dengan mengacu pada penelitian sebelumnya, tentu saja disesuaikan dengan kemampuan pengetahuan dan pengalaman yang dimiliki, penulis ingin mereplikasi dan mengembangkan penelitian-penelitian tersebut. Akan tetapi terdapat beberapa perbedaan, antara lain:

1. Periode penelitian. Penelitian ini dilakukan pada periode tahun 2007-2011, sedangkan penelitian sebelumnya pada periode sebelum tahun 2007.
2. Daerah penelitian. Penelitian ini mengambil daerah penelitian di Pemerintah Kabupaten Bantul, sedangkan peneliti terdahulu mengambil daerah penelitian di kota Surabaya, Sragen dan provinsi Jawa Tengah.

Sedangkan persamaan dari ketiga penelitian yang relevan tersebut dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis adalah:

1. Membahas tentang otonomi daerah
2. Menggunakan PAD sebagai pembanding dasar.

C. Kerangka Berfikir

Satu ciri utama daerah mampu dalam melaksanakan otonomi daerah adalah terletak pada kemampuan keuangan daerah untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerahnya dengan tingkat ketergantungan kepada pemerintah pusat mempunyai proporsi yang semakin mengecil dan diharapkan bahwa PAD harus menjadi bagian terbesar dalam memobilisasi dana penyelenggaraan pemerintah daerah. Pendapatan Asli Daerah merupakan salah satu faktor yang penting dalam pelaksanaan roda pemerintahan suatu daerah yang berdasar pada prinsip otonomi yang nyata, luas dan bertanggung jawab. Peranan Pendapatan Asli Daerah dalam keuangan daerah menjadi salah satu tolak ukur penting dalam pelaksanaan otonomi daerah, dalam arti semakin besar suatu daerah memperoleh dan menghimpun PAD maka akan semakin besar pula tersedianya jumlah keuangan daerah yang dapat digunakan untuk membiayai penyelenggaraan Otonomi Daerah.

Beberapa kemungkinan permasalahan keuangan daerah yang dihadapi Pemerintah Kabupaten Bantul yang disebabkan oleh ketidaksiapan dalam melaksanakan otonomi daerah, yaitu:

1. ketergantungan pemerintah daerah kepada subsidi dari pemerintah pusat yang tercermin dalam besarnya bantuan pemerintah pusat baik dari sudut anggaran rutin, yaitu subsidi daerah otonom maupun dari sudut anggaran pemerintah daerah,

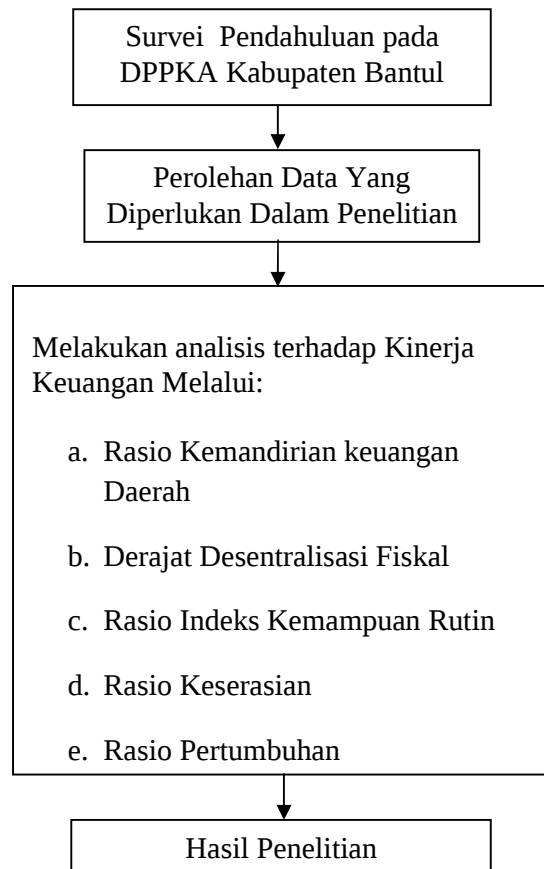
2. rendahnya kemampuan daerah untuk menggali potensi sumber-sumber pendapatan asli daerah yang tercermin dari penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang relatif kecil dibanding total penerimaan daerah,
3. kurangnya usaha dan kemampuan pemerimaan daerah dalam pengelolaan dan menggali sumber-sumber pendapatan yang ada dikarenakan Keterbatasan SDM,
4. kurang serasinya antara anggaran belanja rutin dengan belanja pembangunan yang menyebabkan lambanya pembangunan daerah.

Selanjutnya untuk menggambarkan dan menjawab berbagai masalah yang ada, peneliti menggunakan Rasio Kemampuan Keuangan Daerah yang terdiri dari Rasio Kemandirian Keuangan Daerah yaitu (pendapatan asli daerah dibandingkan dengan pendapatan daerah yang berasal dari sumber lain/ pihak ekstern), Rasio Derajat Desentralisasi Fiskal yaitu kemampuan pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan Pendapatan Asli daerah guna membiayai pembangunan (komponen PAD dibandingkan dengan Total Pendapatan Daerah), Rasio Indeks Kemampuan Rutin yang menggambarkan besarnya kemampuan pemerintah daerah untuk membiayai pengeluaran rutin dalam melaksanakan kegiatan pemerintahanya (Perbandingan antara proporsi PAD dengan Total Pengeluaran Rutin, Rasio Keserasian yang Rasio Keserasian menggambarkan keseimbangan antara alokasi dana pemerintah daerah pada belanja rutin dan belanja pembangunan, Rasio Pertumbuhan yang menggambarkan seberapa besar kemampuan pemerintah daerah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilan yang dicapai dari periode

ke periode lainnya. Selanjutnya hasil analisis rasio keuangan dalam penelitian ini selanjutnya digunakan untuk tolok ukur dalam menilai perkembangan kemampuan keuangan daerah dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah di Pemerintahan Kabupaten Bantul.

D. Paradigma Penelitian

Setelah melakukan kajian teoritik yang berhubungan dengan konsep kunci yang merupakan variabel dalam penelitian ini dan hubungan antar variabel yang akan dikembangkan, maka dapat digambarkan paradigma penelitian sebagai berikut:



Gambar 1. Paradigma Penelitian

E. **Pertanyaan Penelitian**

Adapun Pertanyaan Penelitian yang dapat digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana perkembangan kemampuan keuangan Pemerintah Kabupaten Bantul dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah jika dilihat dari Rasio Kemandirian keuangan Daerah ?
2. Bagaimana perkembangan kemampuan keuangan Pemerintah Kabupaten Bantul dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah jika dilihat rasio Derajat Desentralisasi Fiskal?
3. Bagaimana perkembangan kemampuan keuangan Pemerintah Kabupaten Bantul dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah jika dilihat dari Rasio Indeks Kemampuan Rutin ?
4. Bagaimana perkembangan kemampuan keuangan Pemerintah Kabupaten Bantul dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah jika dilihat dari Rasio Keserasian?
5. Bagaimana perkembangan kemampuan keuangan Pemerintah Kabupaten Bantul dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah jika dilihat dari Rasio Pertumbuhan?