

**PENGUKURAN TINGKAT KEMAMPUAN
KEUANGAN DAERAH DALAM MENDUKUNG
PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH
PERIODE 2004-2008 DI KOTA SALATIGA**



SKRIPSI

Diajukan sebagai salah satu syarat
untuk menyelesaikan Program Sarjana (SI)
pada Program Sarjana Fakultas Ekonomi
Universitas Diponegoro

Disusun Oleh :

ASWIN RIZKIANO

NIM. C2B004144

**FAKULTAS EKONOMI
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2011**

PENGESAHAN SKRIPSI

Nama Penyusun : Aswin Rizkiano

Nomor Induk Mahasiswa : C2B004144

Fakultas/Jurusan : Ekonomi/IESP

Judul Skripsi : **PENGUKURAN TINGKAT KEMAMPUAN
KEUANGAN DAERAH DALAM
MENDUKUNG OTONOMI DAERAH
PERIODE 2004-2008 DI KOTA SALATIGA**

Dosen Pembimbing : Drs. Nugroho, SBM, MSP

Semarang, 23 Maret 2011

Dosen Pembimbing,

(Drs. Nugroho, SBM, MSP)
NIP. 196105061987031002

PENGESAHAN KELULUSAN UJIAN

Nama Mahasiswa : Aswin Rizkiano
Nomor Induk Mahasiswa : C2B004144
Fakultas/Jurusan : Ekonomi/IESP
Judul Skripsi : **PENGUKURAN TINGKAT KEMAMPUAN
KEUANGAN DAERAH DALAM MENDUKUNG
PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH
PERIODE 2004-2008 DI KOTA SALATIGA**

Telah dinyatakan lulus ujian pada tanggal 2011

Tim Penguji :

1. Drs. Nugroho SBM, MSP (.....)

2. Johanna Maria Kodoatie, SE., MEc., Ph.D (.....)

3. Evi Yulia Purwanti, SE., MSi (.....)

PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI

Dengan ini saya Aswin Rizkiano menyatakan bahwa karya ilmiah atau skripsi ini adalah hasil karya sendiri dan belum pernah diajukan sebagai pemenuhan persyaratan untuk memperoleh gelar kesarjanaan strata satu / S1 dari Universitas Diponegoro maupun perguruan tinggi lainnya. Semua informasi yang dimuat dalam skripsi ini yang berasal dari karya orang lain, baik yang dipublikasikan maupun tidak, telah diberikan penghargaan dengan mengutip nama sumber penulis secara benar. Adapun semua isi dari karya ilmiah / skripsi ini sepenuhnya menjadi tanggung jawab penulis.

Semarang, 23 Maret 2011

Penulis,

Aswin Rizkiano

NIM. C2B004144

ABSTRAKSI

Pembangunan Ekonomi adalah merupakan salah satu upaya dalam rangka mendukung pelaksanaan salah satu prioritas yang tercantum dalam Prioritas Pembangunan Nasional, yaitu mempercepat pemulihan ekonomi dan memperkuat landasan pembangunan ekonomi berkelanjutan dan berkeadilan berdasarkan sistem kerakyatan. Penetapan prioritas tersebut mendasarkan pada masalah dan tantangan yang dihadapi serta arah kebijakan dalam pembangunan ekonomi, baik pembangunan jangka pendek maupun jangka menengah (Propenas 2002-2004).

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kemampuan keuangan daerah Kota Salatiga dalam rangka mendukung pelaksanaan otonomi daerah periode 2004-2008 dibatasi pada aspek keuangan yang meliputi struktur dan pengesahan dalam menghitung rasio keuangan daerah yang meliputi: Pendapatan Asli Daerah (PAD), Total Penerimaan Daerah (TPD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAU), Bagi Hasil Pajak, Belanja Rutin, Bantuan-bantuan dan Anggaran pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Penelitian ini menggunakan data sekunder (time series) dari tahun 2004 s/d 2008.

Berdasarkan perhitungan dapat diketahui bahwa rata-rata tingkat pertumbuhan PAD sebesar 17,68% atau dapat dikatakan masih tergolong rendah. Begitu juga dengan rata-rata tingkat pertumbuhan TPD (41,0%) dan DOF (12,64%) masih tergolong rendah. Sedangkan tingkat pertumbuhan IKR (96,16%) sudah tergolong tinggi sehingga dapat dikatakan Kota Salatiga mampu membiayai belanja rutin dengan baik. Untuk Rasio Ketergantungan Kota Salatiga masih mempunyai tingkat pertumbuhan yang cukup tinggi yaitu sebesar 60,96%.

Kata Kunci : Otonomi, Rasio Keuangan Daerah.

ABSTRACT

Economic Development is represented by the effort for the agenda of supporting execution the priority which written in Priority National Development, that is quickening cure of economics and strengthen the basis of continous and fair economics development and with pursuant to nationality system. Stipulating of the priority base on challenge and problem faced and also policy instructing in short them development of economics as well as middle term (Propenas 2002-2004).

This research aims are to analyze local fiscal ability from Kota Salatiga that in order to support the autonomy policy in 2004-2008 period in a bind with a fiscal aspect including structure and legally for calculate financial ratio including : local income (PAD), total of local income (TPD), general allocation fund (DAU), special allocation fund (DAK), tax share, routine local expenditure, economic assistance and general revenue and expenditure budget (APBD). This research use secondary data (time series) from 2004-2008.

According to calculation known that average of local income (PAD) growth is 17,68% or it can say low. And so average of TPD (41,0%) and DOF (12,46%) is still low. Whereas growth of IKR (96,16%) including high so it will say that Kota Salatiga can defraying expenditure it well. For dependence ratio Kota Salatiga has high enough growth that is 60,69%.

Keywords : Autonomy, Local Financial Ratio.

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kepada ALLAH SWT yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul **“PENGUKURAN TINGKAT KEMAMPUAN KEUANGAN DAERAH DALAM Mendukung Pelaksanaan Otonomi Daerah Periode 2004-2008 di Kota Salatiga”** sebagai salah satu syarat untuk menyelesaikan Program Sarjana (S1) pada Program Sarjana Fakultas Ekonomi Jurusan Ilmu Ekonomi Studi Pembangunan Universitas Diponegoro. Adapun menjadi masalah pokok dalam penelitian ini bahwa untuk menjadi suatu daerah otonom salah satu unsur penting yaitu diperlukan adanya sumber keuangan yang cukup oleh karena itu perlu dilakukan analisis terhadap realita kondisi keuangan daerah pada Kota Salatiga yang merupakan daerah dengan total PDRB terkecil di Jawa Tengah maka penelitian dilakukan untuk menganalisis kemampuan Kota Salatiga menjadi daerah otonom dalam konsep kemampuan desentralisasi otonomi daerah, dibatasi pada aspek keuangan yang meliputi struktur dan pengesahan dalam menghitung rasio keuangan daerah yang meliputi: Pendapatan Asli Daerah (PAD), Total Penerimaan Daerah (TPD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAU), Bagi Hasil Pajak,

Belanja Rutin, Bantuan-bantuan dan Anggaran pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Hal inilah mendorong penulis untuk melakukan penelitian tentang pengukuran tingkat kemampuan keuangan daerah dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah di Kota Salatiga.

Pada kesempatan ini, dengan segala hormat dan kerendahan hati penulis mengucapkan terima kasih kepada :

- 1 Prof. Drs. Mohamad Nasir, M.Si.,Ak, Ph.D. selaku Dekan di Fakultas Ekonomi Universitas Diponegoro Semarang.
- 2 Dr. Nugroho, SBM, MSP. selaku Dosen Pembimbing dan Dosen Wali yang telah sudi meluangkan waktu untuk memberikan arahan dan nasehat kepada penulis hingga skripsi ini selesai.
- 3 Ayah dan Ibu tercinta, yang telah rela berkorban segalanya dan berdedikasi tinggi dalam upaya pendidikan putra-putranya yang memberikan arahan, nasihat dan kebebasan dalam menentukan jalan hidup.
- 4 Kakakku Wisnu Ardianto, Anaka Pattiegarari Anindya, Anggoro Wicaksono, Nurul Ayu Damayanti atas cinta dan pelajaran hidup yang kalian berikan serta menjadi panutan.
- 5 Astrilita Hapsari, ST. atas kasih, bimbingan, kesabaran dan spirit hidup yang diturunkan kepada penulis.

- 6 Teman-teman IESP Reguler I 04 : Lintang, Reza, Denny, Arif, Andaru, Alam, Lukman, Pras, Mimin, Rima, Lia, Kindy, Putu, dan teman-teman lain yang tidak bisa disebutkan satu-persatu.
- 7 Selly Kartika, SE yang telah memberikan bimbingan kepada penulis.
- 8 Teman-teman BOSHOC : Kak Tedi, Kak Mega, JBDSY, Adit, Anjar, Ervan Toyo, Ardian Nuril Titian, Kak Sinyo, Andhika, Cik Henny, Mbak Pit, Ladini, dr Dhira, Prita, Dek Ipul, Vidi, Tana, Sono, Hendy, Pontang, Kamil, Tiwi dan sejawat tim futsal BOSHOC FC untuk pelajaran hidup dan 10 tahun yang menyenangkan.
- 9 Anantya Ariyudha, Rakjat Jelaga, Sleeping Giant yang selalu memberikan semangat untuk tetap hidup.
- 10 Kak Aryo “Otong” Verdiantoro dan bapak-bapak dari KOIL serta kak Arian13 dan bapak-bapak dari SERINGAI atas inspirasinya untuk tetap bertahan dan melawan.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini jauh dari kesempurnaan, karena keterbatasan penulis dalam pengetahuan dan pengalaman yang dimiliki, maka penulis mengharapkan saran dan kritik yang dapat menyempurnakan skripsi ini. Semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu dan bagi pihak yang berkepentingan.

Semarang, 23 Maret 2011

Penulis

Aswin Rizkiano

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN SKRIPSI.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN KELULUSAN UJIAN.....	iii
PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI	iv
ABSTRAKSI.....	v
<i>ABSTRACT</i>	vi
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR TABEL	xii
DAFTAR GAMBAR.....	xiii
DAFTAR LAMPIRAN.....	xiv
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang Masalah	1
1.2 Rumusan Masalah	12
1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian	13
1.4 Sistematika Penulisan.....	13
BAB II TELAAH PUSTAKA.....	14
2.1 Landasan Teori dan Penelitian Terdahulu	14
2.2 Kerangka Pemikiran.....	39

Bab III	Metode Penelitian.....	40
3.1	Variabel Penelitian dan Definisi Operasional.....	40
3.2	Jenis dan Sumber Data	42
3.3	Metode Pengumpulan Data.....	44
3.4	Metode Analisis	44
Bab IV	Hasil dan Pembahasan.....	49
4.1	Deskripsi Obyek Penelitian	49
4.1.1	Keadaan Geografis.....	49
4.1.2	Keadaan Demografis.....	51
4.1.3	Kondisi Perekonomian Daerah	52
4.2	Analisis Data.....	59
4.2.1	Rasio Keuangan Daerah.....	60
4.2.1.1	Tingkat Pertumbuhan PAD dan TPD.....	61
4.2.1.2	Derajat Otonomi Fiskal	64
4.2.1.3	Rasio Dana Alokasi Umum	66
4.2.1.4	Indeks Kemampuan Rutin	68
4.2.1.5	Rasio Ketergantungan	69
Bab V	Penutup	73
5.1	Kesimpulan	73
5.2	Saran.....	74
Daftar Pustaka	76
Lampiran-lampiran	78

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1.1	PDRB Atas Harga Berlaku dan Atas Harga Konstan 2000 Serta Perkembangannya di Jawa Tengah Tahun 2004-2008 8
Tabel 1.2	Produk Domestik Regional Bruto Kabupaten/Kota di Jawa Tengah Tahun 2004-2008..... 9
Tabel 3.1	Kategori Keuangan Daerah 48
Tabel 4.1	Penggunaan Lahan di Salatiga 51
Tabel 4.2	Jumlah Penduduk Kota Salatiga..... 51
Tabel 4.3	Produk Domestik Regional Bruto Atas Dasar Harga Berlaku Kota Salatiga Tahun 2005-2008 53
Tabel 4.4	Produk Domestik Regional Bruto Atas Dasar Harga Konstan Tahun 2000 Kota Salatiga Tahun 2005-2008 55
Tabel 4.5	Laju Inflasi Menurut Kelompok Jenis Barang dan Jasa Kota Salatiga Tahun 2008 58
Tabel 4.6	Data Keuangan Daerah Kota Salatiga Tahun 2004-2008 60
Tabel 4.7	Tingkat Pertumbuhan PAD Kota Salatiga Tahun 2004-2008..... 61
Tabel 4.8	Tingkat Pertumbuhan TPD Kota Salatiga Tahun 2004-2008 62
Tabel 4.9	Tingkat Pertumbuhan DOF Kota Salatiga Tahun 2004-2008..... 64
Tabel 4.10	Tingkat Pertumbuhan RDAU Kota Salatiga Tahun 2004-2008..... 66
Tabel 4.11	Tingkat Pertumbuhan IKR Kota Salatiga Tahun 2004-2008..... 68
Tabel 4.12	Tingkat Pertumbuhan Rasio Ketergantungan Kota Salatiga Tahun 2004-2008 69
Tabel 4.12	Rekapitulasi Pertumbuhan (PAD, TPD, DOF, RDAU, IKR, Rasio Ketergantungan) 71

DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar 4.1 Laju Pertumbuhan Produk Domestik Regional Bruto Atas Dasar Harga Konstan Tahun 2000 dan Atas Dasar Harga Berlaku di Kota Salatiga Tahun 2005-2008	53
Gambar 4.2 Kontribusi Produk Domestik Regional Bruto Kota Salatiga Menurut Lapangan Usaha Atas Dasar Harga Konstan Tahun 2000 Tahun 2005-2008.....	56
Gambar 4.3 Kontribusi Produk Domestik Regional Bruto Kota Salatiga Menurut Lapangan Usaha Atas Dasar Harga Konstan Tahun 2005-2008	57
Gambar 4.4 Pertumbuhan PAD Kota Salatiga Tahun 2004-2008.....	61
Gambar 4.5 Pertumbuhan TPD Kota Salatiga Tahun 2004-2008	63
Gambar 4.6 Pertumbuhan DOF Kota Salatiga Tahun 2004-2008.....	65
Gambar 4.7 Pertumbuhan RDAU Kota Salatiga Tahun 2004-2008.....	67
Gambar 4.8 Pertumbuhan IKR Kota Salatiga Tahun 2004-2008.....	68
Gambar 4.9 Pertumbuhan Rasio Ketergantungan Kota Salatiga Tahun 2004-2008	70

DAFTAR LAMPIRAN

	Halaman
Lampiran 1 Pendapatan Asli Daerah.....	80
Lampiran 2 Total Penerimaan Daerah.....	81
Lampiran 3 Derajat Otonomi Fiskal.....	82
Lampiran 4 Rasio Dana Alokasi Umum.....	83
Lampiran 5 Indeks Kemampuan Rutin.....	84
Lampiran 6 Rasio Ketergantungan.....	85

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Dalam sistem pemerintahan di Indonesia tidak mengenal adanya sistem sentralistik sebagaimana yang tersirat dalam pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945. Asas penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan dengan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan, sehingga terdapat pemerintah daerah dan daerah otonom atau wilayah yang bersifat administratif. Hal ini ditujukan untuk mencapai masyarakat yang adil makmur baik materiil maupun spirituil.

Diterapkannya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah serta Undang-Undang Nomor 35 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah, akan dapat memberikan kewenangan atau otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada pemerintah daerah secara proposional. Hal ini diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah secara demokratis, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah, terutama kepada pemerintah kabupaten dan pemerintah kota. Tujuan pemberian kewenangan dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah guna

peningkatan kesejahteraan rakyat, pemerataan dan keadilan sosial, demokrasi dan penghormatan terhadap budaya lokal, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah akan semakin besar, sehingga tanggung jawab yang diemban juga akan bertambah banyak. Darumurti dan Rauta (2000) mengemukakan implikasi dari adanya kewenangan urusan pemerintah yang begitu luas yang diberikan kepada daerah dalam rangka otonomi daerah, dapat merupakan berkah bagi daerah. Namun pada sisi lain bertambahnya kewenangan daerah tersebut sekaligus juga merupakan beban yang menuntut kesiapan daerah untuk pelaksanaannya, karena semakin bertambah urusan pemerintah yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah. Oleh karena itu, ada beberapa aspek yang harus dipersiapkan, antara lain sumber daya manusia, sumber daya keuangan, sarana dan prasarana daerah.

Dalam mengisi dan melaksanakan pembangunan, masalah keuangan merupakan masalah pokok pemerintah, dalam rangka penerimaan dan pengeluaran yang harus dilakukan oleh pemerintah demi kesejahteraan masyarakat. Pertumbuhan penduduk yang cukup tinggi, meningkatnya pendapatan perkapita dan taraf hidup masyarakat, merupakan faktor-faktor yang menjadi tantangan bagi masyarakat dan pemerintah. Hal ini akan menyebabkan pengeluaran pemerintah yang semakin tinggi. Di lain pihak

sumber penerimaan yang terbatas harus diusahakan untuk menutupi kebutuhan tersebut.

Aspek keuangan merupakan salah satu dasar kriteria untuk dapat mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri (Kaho, 1998). Kemampuan daerah yang dimaksud adalah sampai seberapa jauh daerah dapat menggali sumber-sumber keuangannya sendiri guna membiayai kebutuhan daerah tanpa harus selalu menggantungkan diri pada bantuan dan subsidi dari pemerintah pusat. Selain itu, salah satu kriteria penting untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangga adalah kemampuan *self-supporting* dalam bidang keuangan. Pendapat tersebut menunjukkan bahwa keuangan merupakan faktor penting dalam mengukur tingkat kemampuan daerah dalam melaksanakan otonominya.

Kemampuan keuangan suatu daerah dapat dilihat dari besar kecilnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang diperoleh daerah yang bersangkutan. Dalam kaitannya dengan pemberian otonomi daerah yang lebih besar kepada daerah. PAD selalu dipandang sebagai salah satu indikator atau kriteria untuk mengukur ketergantungan suatu daerah kepada pusat. Pada prinsipnya semakin besar sumbangan PAD kepada APBD maka akan menunjukkan semakin kecil ketergantungan daerah kepada pusat sebagai konsekuensi pelaksanaan otonomi daerah dari prinsip secara nyata dan bertanggung jawab.

Insukindro dkk. (1994) mengemukakan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) dapat dipandang sebagai salah satu indikator atau kriteria untuk mengukur tingkat ketergantungan suatu daerah kepada pemerintah daerah. Pada prinsipnya, semakin besar sumbangan PAD kepada APBD akan menunjukkan semakin kecilnya tingkat ketergantungan daerah kepada pemerintah daerah. Dalam rangka implementasi Undang-undang Nomor 32 dan 35 tahun 2004, salah satu faktor yang harus dipersiapkan oleh pemerintah daerah adalah kemampuan keuangan daerah, sedangkan indikator yang dipergunakan untuk mengukur kemampuan keuangan daerah tersebut ialah rasio PAD dibandingkan dengan total penerimaan APBD (Kuncoro, 1995).

Dengan adanya ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998, Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi mengamanatkan kepada Presiden untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab. Otonomi yang luas ialah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintah yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan di bidang lain yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya, mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian sampai dengan evaluasi.

Prinsip-prinsip otonomi daerah yang dianut dalam Undang-undang Nomor 35 Tahun 2004, yaitu :

1. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi keanekaragaman daerah.
2. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab.
3. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah kabupaten dan daerah kota, sedangkan otonomi daerah propinsi merupakan otonomi yang terbatas.
4. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara, sehingga tetap terjalin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antardaerah.
5. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom dan karenanya dalam daerah kabupaten dan daerah kota tidak ada lagi wilayah administrasi. Demikian pula di kawasan-kawasan khusus yang dibina oleh pemerintah atau pihak lain, seperti badan otoritas, kawasan pelabuhan, kawasan perumahan, kawasan industri, kawasan perkebunan, kawasan pertambangan, kawasan kehutanan, kawasan perkotaan baru, kawasan pariwisata dan semacamnya, berlaku ketentuan peraturan daerah otonom.
6. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik sebagai fungsi legislasi, fungsi pengawasan maupun fungsi anggaran dan penyelenggaraan pemerintah daerah.

Dengan perubahan yang sangat mendasar dalam Undang-Undang tersebut, dampak yang akan sangat dirasakan oleh pemerintah daerah ialah bukan hanya sekedar menyangkut suatu perubahan sistem dan struktur pemerintah daerah. Akan tetapi juga menyangkut tentang kesiapan dan ketersediaan sumber daya manusia aparatur, baik secara kuantitatif maupun kualitatif yang akan berperan dan berfungsi sebagai motor penggerak jalannya daerah yang kuat, efektif dan efisien, serta memiliki akuntabilitas,.

Hubungan keuangan pusat dan daerah yang berlaku sebelumnya membawa dampak pada relatif kecilnya sumbangan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Selama ini, pelaksanaan UU No. 5 Tahun 1974 mengakibatkan kurang mampu membantu daerah dalam meningkatkan kemandirian keuangan daerah. Hal ini disebabkan UU No. 5 Tahun 1974 cenderung bersifat sentralistik dan membatasi berbagai kewenangan daerah yang penting.

Kemampuan daerah dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah juga mengalami berbagai kendala sebagai berikut (Arifin, 2000) :

1. Dalam Undang-undang No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, jenis-jenis pajak dan retribusi yang dapat dipungut daerah sudah ditetapkan secara limitatif, sehingga akan menyulitkan daerah untuk berkreasi dalam menetapkan peluang pajak baru.

2. Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) menghadapi berbagai kendala antara lain keterbatasan modal, campur tangan birokrat yang

berlebihan, status badan hukum yang tidak jelas dan minimnya sumber daya manusia yang berkualitas dan profesional.

3. Khusus untuk penerimaan yang berasal dari bagi hasil pajak dan bukan pajak, kendala yang dihadapi daerah adalah belum adanya mekanisme dan prosedur baku dalam penyaluran dana, sehingga seringkali terjadi keterlambatan. Setiap daerah di Indonesia memiliki permasalahan yang relatif hampir sama dalam kaitannya dengan pelaksanaan otonomi daerah, kemampuan suatu daerah menjadi daerah otonom dapat dilihat dari 3 aspek ketersediaan prasarana dan sarana, pembiayaan dan personalia yang memadai untuk mewujudkan otonomi daerah dan desentralisasi yang luas nyata dan bertanggung jawab diperlukan manajemen keuangan daerah yang mengontrol kebijakan keuangan daerah secara ekonomis, efisien, efektif, transparan dan akuntabel.

Pertumbuhan ekonomi adalah salah satu tolak ukur yang dapat dipakai untuk meningkatkan adanya pembangunan suatu daerah dari berbagai macam sektor ekonomi yang secara tidak langsung menggambarkan tingkat perubahan ekonomi. Menurut Sukirno (1994), pertumbuhan ekonomi berarti perkembangan kegiatan dalam perekonomian yang menyebabkan barang dan jasa yang diproduksi bertambah dan kemakmuran masyarakat meningkat. Sedangkan laju pertumbuhan ekonomi diartikan sebagai kenaikan dalam PDRB tanpa memandang apakah kenaikan itu lebih besar atau lebih kecil dari

tingkat pertumbuhan penduduk dan apakah ada perubahan atau tidak dalam struktur ekonomi.

PDRB merupakan penjumlahan nilai tambah bruto dari seluruh sektor Ekonomi dalam kurun waktu tertentu. Tinggi rendahnya angka PDRB sangat ditentukan oleh besarnya nilai tambah dari masing-masing sektor ekonomi.

Tabel 1.1
PDRB Atas Harga Berlaku dan Atas Harga Konstan 2000 Serta
Perkembangannya di Jawa Tengah Tahun 2004-2008

Tahun	PDRB Atas Harga Berlaku		PDRB Atas Harga Konstan 2000	
	Jumlah (Juta Rp)	Perkembangan (%)	Jumlah (juta Rp)	Perkembangan (%)
2004	193.435.263,05	21,43	135.789.872,31	5,35
2005	234.435.323,31	21,19	143.051.213,88	5,34
2006	281.996.709,11	20,28	150.682.654,74	5,33
2007	312.428.807,09	10,79	159.110.253,77	5,59
2008	362.938.708,25	16,16	167.790.369,85	5,45

Sumber: BPS (PDRB Jawa Tengah 2008)

Berdasarkan tabel 1.1 dapat dilihat perkembangan PDRB di Jawa Tengah baik PDRB atas Harga Berlaku maupun PDRB atas Harga Konstan 2000. Dari tahun ke tahun PDRB Jawa Tengah mengalami peningkatan rata-rata sebesar 18% untuk PDRB atas Harga Berlaku dan 5% untuk PDRB atas Harga Konstan 2000. Peningkatan PDRB Jawa Tengah ini termasuk salah satu yang terbesar di Indonesia. Jumlah PDRB per Kabupaten/Kota di Jawa Tengah dapat dilihat dari tabel 1.2.

Tabel 1.2

Produk Domestik Regional Bruto Kabupaten/Kota di Jawa Tengah Tahun 2004-2008

Kabupaten/Kota	2004	2005	2006	2007	2008
Kabupaten					
Cilacap	9.631.458,53	10.145.144,44	10.623.929,25	11.140.846,35	11.689.092,90
Banyumas	3.486.633,69	3.598.399,16	3.759.547,61	3.958.645,95	4.172.781,99
Purbalingga	1.844.532,07	1.921.653,92	2.018.808,10	2.143.746,23	2.257.392,77
Banjarnegara	2.191.162,85	2.277.617,86	2.376.694,59	2.495.785,82	2.619.989,61
Kebumen	2.291.022,40	2.364.385,90	2.460.816,97	2.572.062,88	2.716.236,74
Purworejo	2.214.137,28	2.321.543,04	2.442.927,31	2.591.535,38	2.737.087,13
Wonosobo	1.521.807,31	1.570.347,69	1.621.132,33	1.679.149,65	1.741.148,31
Magelang	3.102.727,38	3.245.978,81	3.405.369,22	3.582.647,65	3.761.388,59
Boyolali	3.321.066,35	3.456.388,80	3.601.225,20	3.748.102,11	3.899.327,86
Klaten	3.975.792,87	4.158.205,16	4.253.788,00	4.394.688,02	4.567.200,96
Sukoharjo	3.786.212,72	3.941.788,46	4.120.437,35	4.330.992,90	4.540.751,53
Wonogiri	2.329.459,06	2.429.869,63	2.528.851,78	2.657.068,89	2.770.435,78
Karanganyar	3.970.278,92	4.188.330,50	4.401.301,74	4.654.054,50	4.921.454,71
Sragen	2.208.294,40	2.322.239,43	2.442.570,43	2.582.492,48	2.729.450,32
Grobogan	2.462.661,26	2.579.283,26	2.682.467,18	2.799.700,55	2.948.793,80
Blora	1.612.705,07	1.678.274,29	1.742.962,60	1.811.864,01	1.913.763,35
Rembang	1.762.799,91	1.825.560,59	1.926.563,25	1.999.951,16	2.093.412,59
Pati	3.472.080,90	3.609.798,36	3.770.330,52	3.966.062,17	4.162.082,37
Kudus	10.169.415,93	10.619.525,80	10.881.159,80	11.242.693,32	11.659.252,20
Jepara	3.272.708,72	3.411.159,47	3.554.051,11	3.722.677,82	3.889.988,85
Demak	2.379.485,66	2.471.258,72	2.570.573,50	2.677.366,77	2.787.524,02
Semarang	4.345.991,15	4.481.358,29	4.652.041,80	4.871.444,25	5.079.003,74
Temanggung	1.917.584,33	1.994.172,89	2.060.140,23	2.143.221,22	2.219.155,63
Kendal	4.167.626,21	4.277.354,27	4.434.408,16	4.625.437,33	4.806.891,86
Batang	1.918.980,13	1.972.776,85	2.022.301,42	2.092.973,93	2.169.854,55
Pekalongan	2.501.229,52	2.600.855,96	2.701.378,32	2.834.685,01	2.970.146,74
Pemalang	2.654.689,51	2.762.252,29	2.865.095,20	2.993.269,76	3.142.808,70
Tegal	2.682.689,71	2.809.340,21	2.955.259,71	3.120.395,64	3.286.263,44
Brebes	4.147.511,33	4.346.424,44	4.551.196,99	4.769.145,46	4.998.528,19
Kota					
Magelang	841.736,15	876.160,76	899.564,97	946.063,73	993.863,81
Surakarta	3.669.373,45	3.858.169,67	4.067.529,94	4.304.287,37	4.549.342,95
Salatiga	693.286,63	722.063,94	752.149,22	792.680,44	832.154,88

Semarang	15.402.671,37	16.194.264,63	17.118.705,29	18.142.639,97	19.156.814,30
Pekalongan	1.638.791,54	1.701.324,24	1.753.405,74	1.820.001,21	1.887.853,70
Tegal	956.243,56	1.002.821,99	1.054.499,45	1.109.438,21	1.166.587,87
Total	118.545.935,89	123.738.093,71	129.082.184,29	135.317.845,13	141.837.871,74

Sumber: BPS (PDRB Jawa Tengah 2008)

Berdasarkan tabel 1.2 dapat dilihat jumlah PDRB per Kabupaten/Kota di Jawa Tengah. Kota Semarang sebagai ibukota Jawa Tengah merupakan Kota dengan PDRB tertinggi di Jawa Tengah. Pada tahun 2004 PDRB Kota Semarang adalah sebesar 15.402.671,37 juta atau 12,9% dari total PDRB Jawa Tengah. Dari tahun ke tahun PDRB Kota Semarang mengalami peningkatan hingga pada tahun 2008 menjadi sebesar 19.156.814,30 juta. Kota Salatiga adalah Kota dengan jumlah PDRB terkecil di Jawa Tengah. PDRB Kota Salatiga pada tahun 2004 adalah sebesar 693.286,63 juta atau hanya sebesar 0,5% dari total PDRB Jawa Tengah. Meskipun dari tahun ke tahun mengalami peningkatan tetapi PDRB Kota Salatiga masih merupakan yang terkecil di Jawa Tengah pada tahun 2008 yaitu sebesar 832.154,88 juta.

Adapun menjadi masalah dalam penelitian ini bahwa untuk menjadi suatu daerah otonom maka salah satu unsur penting yaitu diperlukan adanya sumber keuangan yang cukup oleh karena itu perlu dilakukan analisis terhadap realita kondisi keuangan daerah pada Kota Salatiga yang merupakan daerah dengan total PDRB terkecil di Jawa Tengah, termasuk bagaimana proyeksi penerimaan daerah pada masa lima tahun yang akan datang dari

tinjauan kebelakang realisasi keuangan daerah maka penelitian dilakukan untuk menganalisis kemampuan Kota Salatiga menjadi daerah otonom dalam konsep kemampuan desentralisasi otonomi daerah, dibatasi pada aspek keuangan yang meliputi struktur dan pengesahan dalam menghitung rasio keuangan daerah yang meliputi: Pendapatan Asli Daerah (PAD), Total Penerimaan Daerah (TPD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAU), Bagi Hasil Pajak, Belanja Rutin, Bantuan-bantuan dan Anggaran pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Berdasarkan uraian di atas maka penelitian ini bertujuan untuk mengetahui lebih jauh mengenai seberapa besar kemampuan keuangan daerah Kota Salatiga dalam menghadapi otonomi daerah. Untuk itu skripsi ini mengambil judul :

**“PENGUKURAN TINGKAT KEMAMPUAN KEUANGAN DAERAH
DALAM Mendukung PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH
PERIODE 2004-2008 DI KOTA SALATIGA”**

1.2. Rumusan Masalah

Untuk menjadi suatu daerah otonom maka salah satu unsur penting yaitu diperlukan adanya sumber keuangan yang cukup oleh karena itu perlu dilakukan analisis terhadap realita kondisi keuangan daerah pada Kota Salatiga yang merupakan daerah dengan total PDRB terkecil di Jawa Tengah.

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

Bagaimana kemampuan keuangan daerah Kota Salatiga dalam rangka mendukung pelaksanaan otonomi daerah periode 2004-2008?

1.3. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah untuk menganalisis kemampuan keuangan daerah Kota Salatiga dalam rangka mendukung pelaksanaan otonomi daerah periode 2004-2008.

Manfaat yang dapat diambil dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagi Pemerintah Daerah

Sebagai bahan masukan dan pertimbangan bagi Pemerintah Daerah Kota Salatiga dalam menentukan arah kebijakan keuangan daerah yang berkaitan dengan kesiapan dalam melaksanakan otonomi daerah melalui peningkatan PAD.

2. Bagi Akademisi

Sebagai bahan informasi untuk menambah wacana bagi instansi terkait dan pihak-pihak lain guna penelitian lebih lanjut.

1.4 Sistematika Penulisan

Skripsi ini disusun dengan sistematika penulisan yang terdiri dari Bab I Pendahuluan, Bab II Telaah Pustaka, Bab III Metode Penelitian, Bab IV Hasil dan Analisis, serta Bab V Penutup. Adapun uraiannya adalah sebagai berikut :

Bab I menguraikan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, serta sistematika penulisan.

Bab II mengemukakan landasan teori, penelitian terdahulu, kerangka pemikiran teoritis, dan hipotesis penelitian.

Bab III menguraikan variabel penelitian dan definisi operasional, populasi dan sampel, jenis dan sumber data, metode pengumpulan data, serta metode analisis yang digunakan dalam penelitian.

Bab IV membahas hasil penelitian yang meliputi deskripsi objek penelitian, hasil analisis data, serta interpretasi hasil dan pembahasan.

Bab V mengemukakan kesimpulan serta saran yang dapat diperoleh dari penelitian ini.

BAB II

TELAAH PUSTAKA

2.1. Landasan Teori dan Penelitian Terdahulu

2.1.1 Otonomi Daerah

2.1.1.1. Arti Otonomi Daerah

Istilah otonomi berasal dari bahasa Yunani, yaitu *outus* yang berarti sendiri dan *nomos* berarti undang-undang. Menurut perkembangan sejarah pemerintahan di Indonesia, otonomi selain mengandung arti perundang-undangan juga mengandung arti pemerintahan atau perundang-undangan sendiri (Pamudji, 1982).

Sesuai dengan Pasal 1 butir (h) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, menyebutkan bahwa otonomi daerah adalah kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri atau aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Tujuan pemberian otonomi daerah adalah untuk memungkinkan daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri dalam rangka meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan bagi pelayanan masyarakat dan pelaksanaan pembangunan.

Untuk melaksanakan tujuan itu, maka kepada daerah diberikan wewenang untuk melaksanakan urusan pemerintahan.

Menurut Tim Fisipol Universitas Gadjah Mada (1991), terdapat empat unsur otonomi daerah, yaitu:

1. Memiliki perangkat pemerintah sendiri yang ditandai dengan adanya Kepala Daerah, DPRD, dan Pegawai daerah;
2. Memiliki urusan rumah tangga sendiri yang ditandai dengan adanya dinas-dinas daerah;
3. Memiliki sumber keuangan sendiri yang ditandai dengan adanya pajak daerah, retribusi daerah, perusahaan daerah dan pendapatan dinas-dinas daerah;
4. Memiliki wewenang untuk melaksanakan inisiatif sendiri (di luar dari instruksi dari pemerintahan pusat atau atasan) sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi.

Untuk pemerintah Propinsi hanya diberikan otonomi terbatas yang meliputi kewenangan lintas kabupaten dan kota. Selain itu, kewenangan yang tidak atau belum dilaksanakan oleh daerah kabupaten atau kota, serta kewenangan bidang pemerintahan tertentu lainnya (Pasal 9 ayat 1 dan 2 UU No. 32 Tahun 2004).

Hal tersebut menunjukkan bahwa otonomi daerah merupakan hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri. Ini berguna untuk peningkatan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan di daerah dalam rangka pelayanan terhadap

masyarakat dan pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan. Untuk dapat mencapainya, maka titik berat otonomi diletakkan di daerah kabupaten dan daerah kota dengan pertimbangan bahwa daerah kabupaten atau kota langsung berhubungan dengan masyarakat.

Menurut Utomo (2000), seluruh khasanah politik dan pemerintahan di Indonesia, termasuk manajemen pemerintahan daerah, membicarakan mengenai otonomi, desentralisasi atau demokrasi lokal yang harus menitik beratkan adanya kewenangan. Dengan kewenangan yang dimiliki, akan memotivasi daerah untuk menumbuhkan inisiatif dan kreativitas tidak saja untuk memenuhi kebutuhan masyarakat tetapi juga untuk tercapainya kemandirian daerah.

Meskipun tidak dapat ditolak bahwa penyelenggaraan manajemen pemerintahan daerah diperlukan adanya keuangan yang cukup memadai. Hal ini dapat terjadi suatu polemik “apa artinya kewenangan apabila tidak ada uang atau sebaliknya apa artinya memiliki uang kalau tidak memiliki kewenangan”.

Kewenangan menjadi *central issues* dalam pelaksanaan otonomi karena untuk mengembalikan kekuasaan dari tangan penguasa kepada kedaulatan rakyat. Di samping itu, untuk menumbuhkan kemandirian dan pemberdayaan daerah dan masyarakat daerah. Selama beberapa tahun yang lalu, kewenangan belum pernah dirasakan dan dipegang oleh daerah, sehingga tidaklah mengherankan apabila di era reformasi sering terjadi adanya euphoria yang

berlebihan ataupun juga *defence mechanism* yang terlalu ketat padahal kewenangan belum secara nyata dilimpahkan.

Pada prinsipnya, hakekat otonomi daerah ialah mempunyai sumber keuangan sendiri, mengelola dan menggunakannya untuk melaksanakan tugas otonomi, serta mempunyai anggaran belanja yang ditetapkan sendiri. Dalam pelaksanaan otonomi daerah, ada tiga faktor yang menentukan, yaitu perangkat, personalia, dan pembiayaan atau pendanaan daerah.

2.1.1.2. Prinsip-Prinsip Otonomi Daerah

Agar dalam penyelenggaraan otonomi daerah yang menitik beratkan pada Daerah Tingkat II sesuai dengan tujuannya, seperti yang dijelaskan dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 bahwa penyelenggaraan pemerintah daerah mempunyai prinsip sebagai berikut:

- a. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, potensi dan keanekaragaman daerah.
- b. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab.
- c. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah kabupaten dan kota, sedangkan untuk propinsi merupakan otonomi yang terbatas.
- d. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara, sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah, serta antar daerah.

- e. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom dan karenanya dalam daerah kabupaten dan daerah kota tidak ada bagi wilayah administrasi.
- f. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik fungsi legislatif, fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintah daerah.
- g. Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada daerah propinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administratif untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah.

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.

2.1.1.3. Keberhasilan Otonomi Daerah

Untuk mengetahui apakah suatu daerah otonom mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, Syamsi (1986) 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), yaitu faktor manusia, faktor keuangan, faktor peralatan, serta faktor organisasi dan manajerial. *Pertama*, 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.

Selanjutnya, faktor yang kedua ialah kemampuan keuangan daerah yang dapat mendukung pembiayaan kegiatan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Mamesah mengutip pendapat Manulang (1995) 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.

Faktor ketiga ialah 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.

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) mengatakan bahwa baik atau tidaknya manajemen pemerintah daerah tergantung dari pimpinan daerah yang bersangkutan, khususnya tergantung kepada Kepala Daerah yang bertindak sebagai manajer daerah.

2.1.2 Keuangan Daerah

Keuangan daerah merupakan bagian integral dari keuangan negara dalam pengalokasian sumber-sumber ekonomi, pemerataan hasil-hasil pembangunan dan menciptakan stabilitas ekonomi guna stabilitas sosial politik. Peranan keuangan daerah menjadi semakin penting karena adanya keterbatasan dana yang dapat dialihkan ke daerah berupa subsidi dan bantuan. Selain itu juga karena semakin kompleksnya persoalan yang dihadapi daerah yang pemecahannya membutuhkan partisipasi aktif dari masyarakat di daerah. Peranan keuangan daerah akan dapat meningkatkan kesiapan daerah untuk

mendorong terwujudnya otonomi daerah yang lebih nyata dan bertanggungjawab.

Mamesah (1995) mengemukakan bahwa keuangan negara ialah semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan kekayaan negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Kekayaan daerah ini sepanjang belum dimiliki atau dikuasai oleh negara atau daerah yang lebih tinggi, serta pihak-pihak lain sesuai dengan ketentuan dan peraturan perundangan yang berlaku.

Pemerintah daerah sebagai sebuah institusi publik dalam kegiatan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan memerlukan sumber dana atau modal untuk dapat membiayai pengeluaran pemerintah tersebut (*goverment expenditure*) terhadap barang-barang publik (*public goods*) dan jasa pelayanan. Tugas ini berkaitan erat dengan kebijakan anggaran pemerintah yang meliputi penerimaan dan pengeluaran.

Pemerintah dalam melaksanakan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab memerlukan dana yang cukup dan terus meningkat sesuai dengan meningkatnya tuntutan masyarakat, kegiatan pemerintahan dan pembangunan. Dana tersebut diperoleh melalui kemampuan menggali sumber-sumber keuangan sendiri yang didukung oleh perimbangan keuangan pusat dan daerah sebagai sumber pembiayaan. Oleh karena itu, keuangan daerah merupakan tolak ukur bagi penentuan kapasitas dalam

menyelenggarakan tugas-tugas otonomi, di samping tolak ukur lain seperti kemampuan sumber daya alam, kondisi demografi, potensi daerah, serta partisipasi masyarakat.

Tujuan utama pengelolaan keuangan daerah, yaitu (1) tanggung jawab, (2) memenuhi kewajiban keuangan, (3) kejujuran, (4) hasil guna, dan (5) pengendalian (Binder,1984). Dalam upaya pemberdayaan pemerintah daerah saat ini, maka perspektif perubahan yang diinginkan dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah adalah sebagai berikut (Mardiasmo,2000) :

1. Pengelolaan keuangan daerah harus bertumpu pada kepentingan publik (*public oriented*). Hal tersebut tidak hanya terlihat 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 keuangan daerah berdasarkan kaidah mekanisme pasar, *value for money*, transparansi dan akuntabilitas.

5. Kejelasan tentang kedudukan keuangan DPRD, Kepala Daerah, dan PNS, baik rasio maupun dasar pertimbangannya.
6. Ketentuan tentang bentuk dan struktur anggaran, anggaran kinerja dan anggaran multi tahunan.
7. Prinsip pengadaan dan pengelolaan barang-barang daerah yang lebih profesional.
8. Prinsip akuntansi pemerintah daerah, laporan keuangan, peran DPRD, peran akuntan publik dalam pengawasan, pemberian opini dan rating kinerja anggaran, serta transparansi informasi anggaran kepada publik.
9. Aspek pembinaan dan pengawasan yang meliputi batasan pembinaan, peran asosiasi dan peran anggota masyarakat guna pengembangan profesionalisme aparat pemerintah daerah.
10. Pengembangan sistem informasi keuangan daerah untuk menyediakan informasi anggaran yang akurat dan komitmen pemerintah daerah terhadap penyebaran informasi, sehingga memudahkan pelaporan dan pengendalian, serta mempermudah mendapatkan informasi.

2.1.3 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Kebijakan fiskal biasanya diartikan sebagai tindakan pemerintah dalam bidang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada tingkat nasional, dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) pada tingkat daerah. Anggaran tersebut menggambarkan rincian kegiatan operasional

pemerintahan dan pembangunan yang dinyatakan dalam rupiah untuk suatu periode tertentu dan merupakan penjabaran dari GBHN dan Repelita. Tallo (1997) menyebutkan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, yang sering disebut anggaran daerah, ialah anggaran pendapatan dan belanja daerah otonom tersebut meliputi anggaran rutin dan anggaran pembangunan, dengan masing-masing ada sisi pendapatan dan sisi belanja.

Pemahaman sistem dan mekanisme yang dianut oleh APBN adalah sama bagi APBD, dalam konteks perencanaan pembangunan dipahami hakikatnya merupakan bentuk operasional rencana kegiatan tahunan. APBN merupakan penjabaran Repelita di tingkat nasional dan APBD sebagai penjabaran Repelitada di tingkat daerah.

Anggaran tersebut menggambarkan secara terperinci jumlah biaya kebutuhan yang seimbang antara penerimaan dan pengeluaran, disebut sistem anggaran berimbang (*balance budget*) yang dinamis. Anggaran berimbang yang dinamis memberikan makna bahwa jumlah biaya yang dianggarkan pada sisi penerimaan diupayakan harus seimbang dengan jumlah pada sisi pengeluaran yang dalam pelaksanaannya dimungkinkan adanya perubahan anggaran jika terjadi ketidaksesuaian dengan anggaran yang telah ditetapkan.

Dalam struktur APBD, komponen penerimaan daerah terdiri dari :

1. Bagian sisa lebih perhitungan anggaran tahun lalu
2. Bagian Pendapatan Asli Daerah (PAD)

3. Bagian pendapatan yang berasal dari pemberian Pemerintah dan atau Instansi yang lebih tinggi
4. Bagian pinjaman pemerintah daerah

2.1.4 Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan daerah yang berasal dari sumber-sumber keuangan daerah seperti pajak daerah, retribusi daerah, bagian laba BUMD, penerimaan dinas-dinas dan penerimaan lain-lain (Kaho,1998). PAD dapat memberikan warna tersendiri terhadap tingkat otonomi suatu daerah, karena jenis pendapatan ini dapat digunakan secara bebas oleh daerah. PAD merupakan sumber keuangan daerah yang digali dalam wilayah daerah yang bersangkutan terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan, serta lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah.

Dalam rangka menganalisis kemampuan keuangan daerah, perlu diperhatikan ketentuan dasar mengenai sumber-sumber penghasilan dan pembiayaan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2004. menurut Pasal 79 UU No. 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa sumber pendapatan daerah terdiri dari:

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD), yaitu:
 - a. Hasil pajak dan retribusi daerah

- b. Hasil perusahaan milik daerah
 - c. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisah
 - d. Dana perimbangan
2. Pinjaman daerah
 3. Pendapatan daerah lain-lain yang sah

Pada Pasal 3 UU No. 35 Tahun 2004 menyebutkan bahwa sumber-sumber penerimaan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi adalah:

1. Pendapatan Asli Daerah
2. Dana perimbangan
3. Pinjaman daerah
4. Lain-lain penerimaan yang sah

Berdasarkan atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah pasal 1 ayat (6) menyebutkan bahwa pajak daerah, yang selanjutnya disebut pajak, adalah iuran wajib yang dikenakan kepada orang pribadi atau badan untuk daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang. Pajak dapat dipaksakan berdasar peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah. Retribusi daerah, yang selanjutnya disebut retribusi, adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian ijin tertentu yang khusus disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.

Dalam rangka lebih mendukung pencapaian tujuan pembangunan daerah yang merata di seluruh daerah sesuai dengan prinsip otonomi daerah, maka di dalam bidang keuangan daerah ada lima kebijaksanaan pokok (Nota Keuangan dan RAPBN 1996/ 1997), yaitu:

1. Kebijaksanaan untuk meningkatkan PAD, khususnya yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah, selain meningkatkan penerimaan bagi hasil pajak dan bukan pajak secara optimal, subsidi dan bantuan, serta pinjaman kepada pemerintah daerah dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), sehingga pemerintah daerah dapat makin mampu mengelola dan menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan daerah.
2. Kebijaksanaan di bidang pengeluaran pemerintah daerah pada dasarnya diarahkan untuk menciptakan peningkatan perekonomian masyarakat yang lebih baik, memperluas lapangan kerja, mendorong usaha-usaha pemerataan, mendorong sektor swasta, membantu pengusaha lemah, serta meningkatkan produksi komoditas ekspor dan pariwisata.
3. Peningkatan kemampuan organisasi pemerintah daerah, termasuk di dalamnya peningkatan kemampuan manajemen dan penyempurnaan struktur organisasi.
4. Peningkatan sistem informasi keuangan daerah dan pengendalian pembangunan daerah.
5. Kebijaksanaan untuk mendorong keikutsertaan sektor swasta dalam pelayanan masyarakat di daerah, baik sebagai penanam modal maupun sebagai pengelola jasa pelayanan masyarakat.

2.1.5 Efektifitas dan Efisiensi Penerimaan Daerah

Derajat otonomi fiskal daerah akan menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam meningkatkan PAD-nya, seperti pajak daerah, retribusi, dan lain-lain. Oleh karena itu, otonomi daerah dalam pemerintah dan pembangunan daerah dapat diwujudkan apabila disertai otonomi keuangan yang efektif. Hal ini berarti bahwa pemerintah daerah secara finansial harus bersifat independen terhadap pemerintah pusat dengan jalan sebanyak mungkin menggali sumber-sumber PAD, seperti pajak, retribusi dan lain sebagainya (Radianto,1997).

Devas, dkk (1989) mengemukakan bahwa efisiensi adalah hasil terbaik dari perbandingan antara hasil yang telah dicapai oleh suatu kerja dengan usaha yang dikeluarkan untuk mencapai hasil tersebut. Pendapatan ini menyatakan bahwa semakin tinggi hasil perbandingan antara *output* dan *input*-nya berarti tingkat efisiensi semakin tinggi. Atau disebut juga daya guna, yaitu mengukut bagian dari hasil pajak yang digunakan untuk menutup biaya pemungutan pajak bersangkutan. Selain mencakup biaya langsung, daya guna juga memperhitungkan biaya tidak langsung bagi kantor atau instansi lain dalam pemungutan pajak.

Menurut Osborne dan Gaebler (1997), efisiensi adalah ukuran berapa banyak biaya yang dikeluarkan untuk masing-masing unit *output*, sedangkan efektivitas adalah ukuran kualitas *output* itu. Ketika mengukur efisiensi, harus diketahui berapa banyak biaya yang harus ditanggung untuk mencapai suatu

output tertentu. Ketika mengukur efektivitas harus diketahui apakah investasi tersebut dapat berguna. Efisiensi dan efektivitas merupakan hal penting, tetapi ketika organisasi publik mulai mengukur kinerja, seringkali hanya mengukur tingkat efisiensi saja.

Dikaitkan dengan upaya mengumpulkan Pendapatan Asli Daerah, efektivitas merupakan hubungan antara realisasi PAD yang dikelola oleh Dinas Pendapatan Daerah dengan potensinya berdasarkan anggapan bahwa semua wajib pajak atau retribusi daerah dapat membayar seluruh pajak atau retribusi yang menjadi kewajibannya pada tahun berjalan dan membayar semua pajak yang terhutang.

Hasil guna menyangkut semua tahapan administrasi penerimaan pajak, menetapkan nilai kena pajak, memungut pajak, menegakkan sistem pajak dan pembukuan penerimaan (Devas,1989). Untuk dapat menghitung efektivitas, asumsi yang digunakan adalah bahwa target yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah telah melalui perhitungan potensi PAD yang disebut dengan target diproxy . Seperti pendekatan angka rencana atau target yang merupakan perkiraan hasil pungutan yang secara minimal dapat dicapai dalam satu tahun anggaran.

2.1.6 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):

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

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

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

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

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) :

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

2.1.7 Penelitian Terdahulu

Untuk mendukung penelitian yang akan dilakukan, maka ada beberapa penelitian terdahulu yang relevan dengan penelitian ini. Penelitian terdahulu bertujuan untuk membandingkan dan memperkuat atas hasil analisis yang dilakukan yang merujuk dari beberapa studi, baik yang berkaitan langsung maupun tidak langsung. Dalam penelitian ini terdapat beberapa perbedaan dari penelitian terdahulu yang diambil oleh peneliti, diantaranya lokasi, kondisi keuangan daerah dan potensi daerah. Ringkasan tentang penelitian terdahulu dapat dilihat di bawah ini :

1. Penelitian Sudono Susanto (2004)

Penelitian ini berjudul “*Analisis Perkembangan Pembiayaan Fiskal Pemerintah Pusat dan Daerah (studi kasus Daerah Tingkat II Banjarnegara)*“. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui derajat otonomi fiskal (DOF) di Daerah Tingkat II Banjarnegara yang diukur dengan variabel tingkat perkembangan ekonomi (TPE) dan bantuan pemerintah pusat (G). Kesimpulan dari penelitian ini adalah tingkat perkembangan ekonomi (TPE) dan bantuan pemerintah pusat (G) berpengaruh negatif terhadap derajat otonomi fiskal daerah (DOF).

2. Penelitian Yuliati (2001)

Penelitian yang dilakukan oleh Yuliati yang berjudul “*Analisis Kemampuan Keuangan Daerah dalam Menghadapi Otonomi Daerah (Kasus Kabupaten Malang)*”. Penelitian ini bertujuan untuk mengukur dan menganalisis derajat otonomi Kabupaten Malang yang ditekankan kepada derajat desentralisasi, bantuan serta kapasitas fiskal. Kesimpulan dari penelitian ini adalah ketergantungan pemerintah Kabupaten Malang terhadap pemerintah pusat pada tahun anggaran 1995/1996-1999/2000 masih sangat tinggi, yang dibuktikan dengan masih rendahnya rata-rata proporsi Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Total Penerimaan Daerah (TPD) selama kurun waktu 5 tahun, yaitu hanya sebesar 15%, walaupun dari tahun ke tahun mengalami peningkatan. Rata-rata proporsi Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP) terhadap Total Penerimaan Daerah (TPD) selama kurun waktu 5 tahun hanya sebesar 29% saja. Kondisi ini menunjukkan bahwa peran pemerintah pusat terhadap keuangan daerah Kabupaten Malang selama kurun waktu 5 tahun tersebut masih sangat besar yang juga ditunjukkan dengan tingginya rata-rata proporsi pemerintah pusat terhadap Total Penerimaan Daerah (TPD), yaitu sebesar 71%. Kabupaten Malang memiliki kapasitas fiskal yang relatif baik dibandingkan dengan standar fiskal rata-rata kabupaten/kota se-Jawa Timur. Namun apabila dibandingkan dengan kebutuhan fiskalnya maka terdapat

kekurangan (gap) sebesar 12%. Jadi, untuk menutupi kekurangan tersebut memang masih diperlukan dana dari pemerintah pusat.

3. Penelitian Jasagung Hariyadi (2002)

Penelitian yang dilakukan oleh Jasagung Hariyadi yang berjudul *“Estimasi Penerimaan dan Belanja Daerah serta Derajat Desentralisasi Fiskal Kabupaten Belitung: Studi Kasus Tahun Anggaran 2001.”* Tujuan dari penelitian ini adalah mengetahui estimasi penerimaan daerah dan tingkat kemandirian keuangan daerah melalui pengukuran derajat desentralisasi fiskal untuk tahun 2001, sehingga terlihat kemampuan Kabupaten Belitung dalam rangka melaksanakan otonomi daerah yang mulai berlaku efektif pada tahun 2001. Kesimpulan dari penelitian ini, berdasarkan estimasi APBD Kabupaten Belitung tahun anggaran 2001 perbandingan antara Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Total Penerimaan Daerah (TPD) adalah sebesar 11,61%. Sedangkan perbandingan antara Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak dengan Total Penerimaan Daerah (TPD) adalah sebesar 7,18% dan Sumbangan Daerah dan Total Penerimaan Daerah (TPD) adalah sebesar 81,21%.

4. Penelitian Kifliansyah (2004)

Penelitian yang dilakukan oleh Kifliansyah yang berjudul *“Analisa Realisasi Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (Kasus Kabupaten Hulu Sungai Tengah).”* Tujuan dari penelitian ini adalah mengetahui tingkat kemandirian daerah pada tahun anggaran 1999/2000. Kesimpulan dari

penelitian ini adalah proporsi Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Total Penerimaan Daerah (TPD) sebesar 3,21%, proporsi Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak terhadap Total Penerimaan Daerah (TPD) sebesar 18,80%, proporsi Sumbangan Daerah terhadap Total Penerimaan Daerah (TPD) sebesar 76,61%. Dengan kondisi ini ketergantungan daerah terhadap pemerintah pusat masih sangat besar.

5. Penelitian Lilies Setiarti

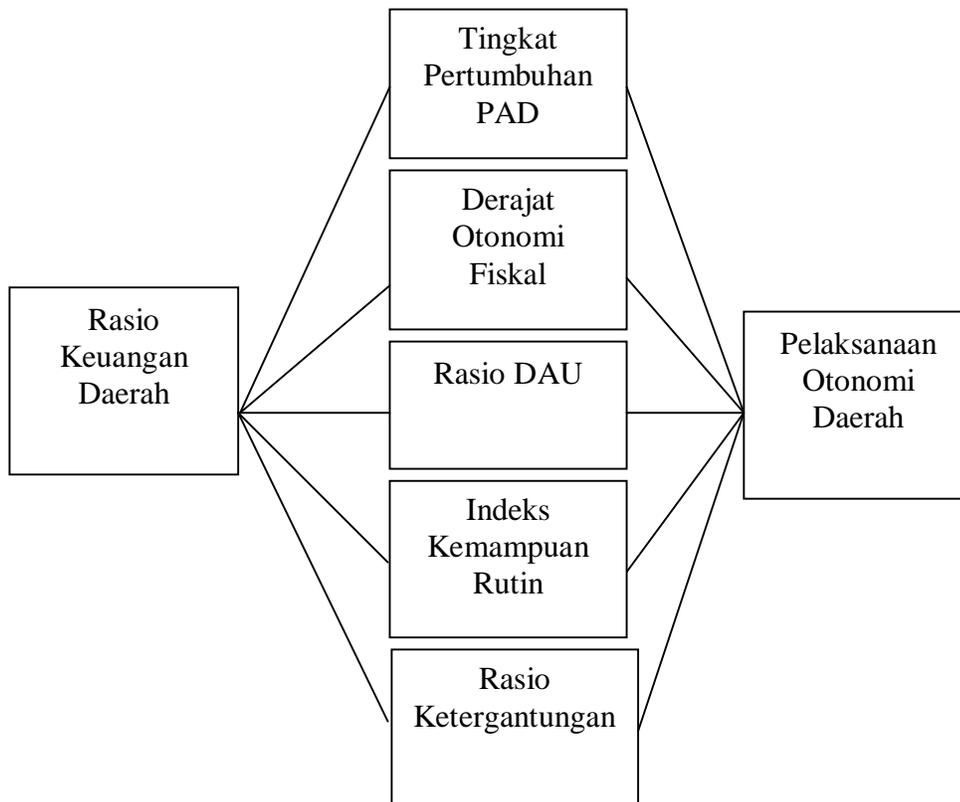
Penelitian yang dilakukan oleh Lilies Setiarti yang berjudul “*Analisis Kemampuan Keuangan Daerah dalam pelaksanaan Otonomi Daerah (Studi di Kabupaten Bantul Yogyakarta)*”. Tujuan dari penelitian ini adalah Mengukur serta menganalisis kinerja keuangan daerah Kabupaten Bantul dalam menjalankan kebijakan otonomi daerah dan Mengetahui peran Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Struktur Penerimaan APBD Kabupaten Bantul. Kesimpulan dari penelitian ini adalah, *Pertama*, berdasarkan kesiapan pemerintah kabupaten bantul dari sisi keuangan daerah dapat disimpulkan

- Derajat Desentralisasi Fiskal yang dihitung atas dasar rasio antara PAD terhadap TPD, rasio BHPBP terhadap TPD, rasio SB terhadap TPD, menunjukkan ketergantungan yang cukup tinggi terhadap pemerintah pusat.
- Bila dilihat dari kemampuan PAD dalam mendanai belanja PEMDA masih mengindikasikan adanya ketergantungan dari pemerintah pusat.

- Kabupaten Bantul memiliki kapasitas fiskal yang sama besar, sehingga tidak perlu menutup dengan bantuan pemerintah pusat.
- Posisi fiskal yang dihitung dengan rata-rata perubahan PAD terhadap rata-rata perubahan PDRB, menunjukkan hasil yang berbeda berdasarkan atas PDRB harga konstan dengan PDRB atas harga berlaku. Namun demikian sumbangan PDRB terhadap PAD sangat strategis peranannya.

Kedua, berdasarkan kesiapan pemerintah dari segi kemampuan keuangan daerah masih kurang (terutama aspek desentralisasi fiskal) sehingga perlu diupayakan peningkatan PAD baik secara intensifikasi maupun secara ekstensifikasi.

2.2 Kerangka Pemikiran



Untuk mengetahui kemampuan suatu daerah dalam melaksanakan kebijakan otonomi daerah diperlukan analisis terhadap rasio keuangan daerah yang terdiri dari Tingkat Pertumbuhan PAD, Derajat Otonomi Fiskal, Rasio Dana Alokasi Umum, Indeks Kemampuan Rutin dan Rasio Ketergantungan. Setelah dilakukan analisis terhadap variable-variabel tersebut maka dapat ditentukan arah kebijakan yang dapat diambil untuk melaksanakan otonomi daerah.

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Variabel Penelitian dan Definisi Operasional

3.1.1 Variabel Penelitian

Variabel penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah rasio keuangan daerah sebagai variabel terikat (*dependent variable*), sedangkan variabel bebasnya (*independent variable*) adalah tingkat pertumbuhan PAD, derajat otonomi fiskal, rasio DAU, indeks kemampuan rutin, rasio ketergantungan. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder dan menggunakan data runtut waktu (*time series*) dari tahun 2004 – 2008.

3.1.2 Definisi Operasional.

Rasio Keuangan Daerah : Derajat kemandirian fiskal yang diproksi dari rasio antara PAD dengan Total Penerimaan APBD Kota Salatiga pada tahun yang sama, dinyatakan dalam persen.

Tingkat Pertumbuhan PAD : Pertumbuhan pendapatan asli daerah diukur berdasarkan pendapatan asli daerah periode APBD dibagi dengan pendapatan

asli daerah periode APBD sebelumnya, dinyatakan dalam persen.

Derajat Otonomi Fiskal : Derajat Otonomi Fiskal adalah Besar kecilnya kemampuan keuangan suatu daerah dalam memberikan suatu kontribusi terhadap realisasi penerimaan daerah, dinyatakan dalam persen.

Rasio DAU : RDAU adalah Tingkat penyaluran dana yang harus di alokasikan pemerintah pusat kepada suatu daerah guna menunjukkan kemandirian keuangan daerah dalam membiayai urusan pemerintah, dinyatakan dalam persen.

Indeks Kemampuan Rutin : IKR adalah Suatu ukuran yang menggambarkan sejauh mana kemampuan keuangan dalam potensi suatu daerah dalam membiayai belanja rutin, dinyatakan dalam persen.

Rasio Ketergantungan : Rasio adalah Tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap alokasi dana bantuan dari pemerintah pusat memperlihatkan kesiapan daerah dalam

menggali sumber dana potensi lokal yang terkandung di dalamnya, dinyatakan dalam persen.

3.1 Jenis dan sumber data

Data dalam penelitian ini adalah data sekunder menurut runtut waktu (time series) dalam bentuk tahunan. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Besarnya PAD pemerintah Kota Salatiga tahun 2004-2008
2. Besarnya PDRB pemerintah daerah Kota Salatiga tahun 2004-2008
3. Besarnya bantuan pemerintah daerah Kota Salatiga tahun 2004-2008

Dalam penelitian ini dipergunakan sumber data sekunder yang diperoleh dari:

1. Bappeda Salatiga berupa data Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Salatiga periode tahun anggaran 2004 sampai dengan 2008.
2. Biro Pusat Statistik tahun 2008 berupa data-data mengenai keadaan umum daerah Kota Salatiga.

Dalam penelitian ini, data-data Kota Salatiga tahun anggaran 2004-2008 yang dipergunakan untuk menghitung rasio keuangan daerah meliputi:

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD), yaitu realisasi penerimaan asli daerah antara lain hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil perusahaan

milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisah, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah.

2. Total Penerimaan Daerah (TPD), yaitu seluruh realisasi penerimaan daerah berupa sisa lebih perhitungan anggaran tahun lalu, PAD, bagi hasil pajak dan bukan pajak, sumbangan, bantuan, penerimaan lain-lain dan pinjaman daerah.
3. Dana Alokasi Umum (DAU) merupakan alokasi atau transfer dana dari pusat kepada daerah otonom dalam bentuk blok yang diutamakan untuk membiayai pelayanan dasar pemerintahan daerah.
4. Dana Alokasi Khusus (DAK) untuk membantu membiayai berbagai macam kebutuhan khusus daerah dan menanggulangi keadaan yang mendesak.
5. Bagi Hasil Pajak, meliputi PBB/PKB/BBNKB, dan Bagi Hasil Bukan Pajak antara pemerintah pusat dan daerah.
6. Belanja Rutin yang terdiri dari belanja pegawai, belanja barang, belanja pemeliharaan, belanja perjalanan dinas, dan belanja lain-lain.
7. Bantuan dari pemerintah pusat melalui Instruksi Presiden (Inpres) yang dialokasikan untuk beberapa kebutuhan daerah.
8. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) meliputi pendapatan daerah dan belanja daerah. Sumber penerimaan daerah

terdiri atas sisa anggaran, PAD, bagi hasil pajak dan bukan pajak, sumbangan dan bantuan, pinjaman, serta penerimaan pembangunan. Sedangkan untuk pengeluaran daerah terdiri atas belanja rutin dan belanja pembangunan.

3.2 Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penelitian dilakukan dengan cara sebagai berikut:

1. Metode Dokumentasi

Pencatatan, pengumpulan dan pengelompokkan data berkaitan dengan permasalahan penelitian dari sumber data sekunder.

2. Observasi

Mengadakan tinjauan secara langsung terhadap objek penelitian dengan cara mengamati, meneliti dan mempelajari tentang data-data sekunder dari Bapeda Salatiga dan BPS 2008.

3.3 Metode Analisis

Untuk membahas permasalahan dalam penelitian ini, maka dilakukan analisis rasio keuangan daerah dengan langkah-langkah sebagai berikut:

1. Mengumpulkan data-data yang berkaitan dengan kemampuan keuangan daerah Salatiga di dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah.
2. Mengelompokkan data dan informasi yang diperoleh sebagai dasar bagi operasionalisasi variabel yang di ukur sebagaimana akan dikemukakan dalam penelitian ini.

3. Menghitung dan menyajikan hasil analisis data yang berupa rasio-rasio keuangan daerah
4. Menarik kesimpulan atas rangkaian analisis data dan informasi yang disajikan, sehingga diketahui bagaimana kemampuan keuangan daerah Kota Salatiga dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah.

Untuk membahas permasalahan dalam penelitian ini, yang dilakukan adalah :

1. Mengukur tingkat pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Untuk menghitung pertumbuhan nilai PAD dan APBD dilakukan melalui metode rata-rata tahunan (Widodo, 1990)

$$TP\ PAD_t = \frac{PAD_t - PAD_{t-1}}{PAD_{t-1}} \times 100\%$$

Keterangan:

TP PAD_t = tingkat pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah tahun berjalan

PAD_t = Pendapatan Asli Daerah tahun berjalan

PAD_{t-1} = Pendapatan Asli Daerah tahun sebelumnya

$$TP\ TPD_t = \frac{TPD_t - TPD_{t-1}}{TPD_{t-1}} \times 100\%$$

Keterangan:

TP TPD_t = tingkat pertumbuhan APBD tahun berjalan

TPD_t = APBD tahun berjalan

TPD_{t-1} = APBD tahun sebelumnya

2. Mengukur Derajat otonomi Fiskal (DOF) Kota Salatiga (Depdagri,1991)

$$DOF = \frac{PADt}{TPDt} \times 100\%$$

Keterangan:

DOF = Derajat Otonomi Fiskal

PADt = Total Pendapatan Asli Daerah tahun t

TPDt = Total Penerimaan Daerah tahun t

3. Mengukur besarnya Rasio Dana Alokasi Umum (RDAU) terhadap APBD Kota Salatiga (Depdagri, 1991)

$$RDAU = \frac{DAU}{APBD} \times 100\%$$

Keterangan:

RDAU = Rasio Dana Alokasi Umum

DAU = Dana Alokasi Umum

APBD = Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

4. Menghitung Indeks Kemampuan Rutin (IKR) Kota Salatiga untuk mengukur kontribusi PAD terhadap belanja rutin dan pembangunan (Depdagri, 1991)

$$IKR = \frac{PADt+DAU+Bagi\ Hasil}{Belanja\ Rutin} \times 100\%$$

Keterangan:

IKR = Indeks Kemampuan Rutin

PADt = Pendapatan Asli Daerah Tahun Berjalan

DAU = Dana Alokasi Umum

5. Menghitung Rasio Ketergantungan keuangan daerah terhadap dana dari pusat membiayai belanja daerah (Depdagri, 1991)

$$\text{Rasio Ketergantungan} = \frac{DAU+DAK+Bantuan}{APBD} \times 100\%$$

Keterangan :

DAU = Dana Alokasi Umum

DAK = Dana Alokasi Khusus

APBD = Anggaran Pendapatan Belanja Daerah

Untuk Dana bantuan dari Pusat, Salatiga membutuhkan dikarenakan Adanya pengeluaran lainya yang sangat diperlukan dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah seperti:

- a. Penyediaan sarana dan prasarana pelayanan masyarakat dimana anggaran belum tersedia.
- b. Pengembalian atas kelebihan penerimaan yang terjadi dalam tahun anggaran yang telah ditutup.

Langkah pengambilan keputusan hipotesis penelitian dilakukan dengan menetapkan kategori sebagai berikut (Depdagri, 1991) :

TABEL 3.1
Kategori Keuangan Daerah

Perubahan (%)	PAD / TPD / DOF / IKR	RDAU / RK
< 10,00	Sangat kurang	Sangat baik
10,01 - 20,00	Kurang	Baik
20,01 - 30,00	Cukup	Sedang
30,01 - 40,00	Sedang	Cukup
40,01 - 40,00	Baik	Kurang
> 50,01	Sangat baik	Sangat kurang