II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Kerangka Pemikiran

Pelaksanaan desentralisasi yang ditandai dengan dikeluarkannya UU No. 22 Tahun 1999 yang berubah menjadi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, telah memberikan peluang bagi pemerintah daerah untuk meningkatkan kemandirian dalam membangun daerahnya dengan berpijak pada prinsip-prinsip demokrasi, partisipasi, dan peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah dalam rangka mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya lokal, karena salah satu aspek penting dalam mengisi dan melaksanakan kewenangan dalam otonomi daerah,adalah mengetahui tingkat kemandirian daerah dalam membiayai kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah.

Semakin maju suatu negara dalam proses pembangunannya, maka dorongan untuk Desentralisasi semakin luas. Dari sisi pemerintah daerah, dengan adanya Desentralisasi diharapkan akan dapat meningkatkan tanggung jawabnya kepada masyarakat, serta memberikan kesempatan kepada masyarakat umtuk meningkatkan partisipasinya dalam pemerintahan. Indikasi keberhasilan dari Desentralisasi adalah adanya peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin

baik dengan hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, pada saat itu keterlibatan aparat pemerintah dalam menyingkapi permasalahan-permasalahan didaerah akan dilakukan dengan sungguh-sungguh dan lebih sistematis.

Pembangunan daerah dapat dilakukan melalui dua pendekatan, yaitu:

a) Pendekatan sentralistik yang mengandung arti bahwa pembangunan daerah sepenuhnya merupakan wewenang pusat dan dilaksanakan oleh para birokrat di pusat.

b) Pendekatan desentralisasi yang mengandung arti bahwa pelaksanaan pembangunan daerah sebagian besar merupakan wewenang daerah dan dilaksanakan sendiri oleh daerah (Pemda) secara otonom.

Kemandirian daerah tergantung kepada posisi keuangan daerah itu sendiri, yang merupakan elemen penting dalam otonomi daerah seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, sehingga dalam mengelola keuangannya, pemerintah daerah harus melakukan efesiensi dan efektivitas agar tercapai suatu kondisi kestabilan jangka lama, untuk itu perlu dilakukan usaha untuk mencapai efisiensi dan efektivitas, diantaranya adalah :

1. Peningkatan produktivitas
2. Hapuskan sebab-sebab biaya tinggi
3. Tentukan batas konsumsi maksimal yang layak
4. Peningkatan PAD
5. Perbaikan Kualitas SDM (produktif,efisien,dan bermoral)
6. Pertahankan fungsi lingkungan
7. Kerja sama antar daerah

Selain hal di atas daerah dituntut untuk berfikir kreatif dan inovatif untuk mencari alternatif sumber pembiayaan pembangunan tanpa mengurangi harapan masih adanya bantuan dan bagian (*sharing*) dari pemerintah pusat yang berupa dana perimbangan khususnya dalam bentuk Dana Alokasi Umum (DAU). DAU dialokasikan dengan tujuan pemerataan dengan memperhatikan potensi daerah, luas daerah, keadaan geografi, jumlah penduduk, dan tingkat pendapatan masyarakat di daerah, sehingga ketimpangan antar daerah dapat diperkecil. Penggunaan maupun pengalokasian DAU harus berorientasi pada fungsi dari pemerintahan itu sendiri yang berusaha untuk membangun daerahnya dalam wujud Otonomi Daerah.

B. Otonomi dan Pemerintahan Daerah

1. Otonomi Daerah

Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa Indonesia merupakan negara kesatuan yang menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberi kesempatan dan kewenangan kepada daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah. Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan (UU No. 32 Tahun 2004). Wewenang daerah mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan dan pengelolaan sumber daya didalamnya serta menjaga dan bertanggungjawab memelihara kelestarian lingkungan hidup. Adapun yang menjadi tujuan dari pengembangan Otonomi Daerah adalah :

a. Memberdayakan masyarakat
b. Menumbuhkan prakarsa dan kreativitas
c. Meningkatkan peran serta masyarakat
d. Mengembangkan peran fungsi DPRD

Melalui Otonomi Daerah, pembangunan yang dilakukan oleh masyarakat lokal dipandang merupakan strategi atau cara yang paling efektif dibandingkan strategi pembangunan yang bersifat sentralistik yang dilakukan pusat. Jurnal Otonomi Daerah menjelaskan bahwa konsekuensi logis dari diberlakukannya UU No.22 Tahun 1999, adalah dilakukannya penataan elemen yang berkaitan dengan pemerintah daerah antara lain :

a. Kewenangan yang merupakan dasar bagi daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri,
b. Kelembagaan yang merupakan wadah dari otonomi yang diserahkan kepada daerah,
c. Personil yang menjalankan urusan otonomi yang menjadi isi rumah tangga daerah yang bersangkutan,
d. Keuangan untuk membiayai pelaksanaan otonomi daerah,
e. Perwakilan yang merupakan perwujudan wakil-wakil rakyat yang telah mendapat legitimasi,
f. Manejemen urusan otonomi, agar dapat berjalan efesien, efektif, dan akuntabel.

Otonomi Daerah adalah menyerahkan kewenangan untuk mengatur dan menyelenggarakan pemerintahan kepada daerah. Otonomi memberikan kesempatan kepada aparat daerah termasuk wakil-wakil rakyat untuk melaksanakan kebijakan pembangunan tanpa harus diarahkan oleh pemerintah pusat, dengan kata lain pembangunan di daerah lebih berorientasi pada kebutuhan daerah setempat. Pengertian Daerah Otonom itu sendiri adalah kesatuan masyarakat hukum 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 (UU No.32 Tahun 2004).

Daerah otonom harus memiliki kemampuan ekonomi untuk mendukung pelaksanaan tugas-tugas pembangunan di daerah,termasuk didalamnya pembiayaan pembangunan sesuai dengan prinsip ekonomi yang sangat menentukan bagi daerah agar tidak tergantung dan menjadi beban pemerintah pusat dalam penyediaan dana keuangan daerahnya. Sumber-sumber keuangan daerah terdiri dari dua kelompok besar yaitu, sumber PAD dan sumber non-PAD yang terdiri dari dana perimbangan, pinjaman daerah, dan pendapatan lain-lain yang sah. Pelaksanaan pembangunan tidak telepas dari perimbangan keuangan antara pusat dan daerah yang merupakan suatu sistem pembiayaan pemerintah dalam rangka kesatuan yang mencakup pembagian, pemerataan secara proporsional, demokratis, adil dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi dan kebutuhan daerah yang sejalan dengan kewajiban dan pembagian wewenang, termasuk pengelolaan dan pengawasan. Dana perimbangan merupakan aspek penting dalam hubungan keuangan pusat dan daerah, serta merupakan sumber pendapatan daerah yang berasal dari APBN untuk mendukung pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi kepada daerah, yaitu terutama peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik.

2. Pemerintah Daerah

Undang-undang No.25 Tahun 1999 telah melahirkan paradigma baru dalam pelaksanaan otonomi daerah, yaitu pergeseran kewenangan pemerintahan dari sentralisasi menjadi desentralisasi yang kemudian disempurnakan dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (UU No.32 Tahun 2004).

Dari pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa desentralisasi dan otonomi merupakan dua sisi yang tidak dapat dipisahkan dan saling memberikan arti. Pemerintah mempunyai peran yang sangat penting baik secara aktif maupun secara pasif dalam proses pembangunan.
Menurut Musgrave, terdapat tiga fungsi utama dari pemerintah yaitu :

1. Fungsi Alokasi adalah peran pemerintah untuk mengusahakan agar pengalokasiaan sumber-sumber daya ekonomi dapat dimanfaatkan secara optimal.
2. Fungsi Distribusi adalah peran pemerintah untuk mengusahakan pemerataan distribusi pendapatan dan pemerataan pembangunan.
3. Fungsi Stabilitas adalah peran pemerintah dalam menyelaraskan kebijaksanaan yang ada.

Fungsi distribusi dan stabilitas akan lebih baik jika dilaksanaan oleh pemerintah di daerah, karena pemerintah daerah mengetahui keadaan dan kebutuhan yang ada di daerah tersebut (Ganie 2004 : 17). Menurut Davey (1988 : 21) fungsi suatu pemerintahan dapat digolongkan dalam lima kelompok, antara lain:

1. Fungsi Penyediaan Pelayanan yang berorientasi pada lingkungan dan kemasyarakatan.
2. Fungsi Pengaturan yaitu perumusan penegakan peraturan-peraturan.
3. Fungsi Pembangunan yang terlibat langsung dalam bentuk-bentuk kegiatan ekonomi.
4. Fungsi Perwakilan yaitu menyatakan pendapat daerah atas hal-hal diluar tanggung jawab eksekutif dalm hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah.
5. Fungsi Koordinasi dan Perencanaan yaitu pengkoordinasian dan perencanaan investasi dan tata guna tanah regional.

Dalam desentralisasi terdapat kewenanganan yang dipegang oleh pemerintah daerah dalam melaksanaakan Otonomi Daerah. Untuk kabupaten/kota kewenangan tersebut meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penananaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi, dan tenaga kerja. Sedangkan yang tidak menjadi kewenangan dari pemerintah daerah di bidang-bidang politik luar negeri, pertahanan-keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, kebijakan perencanaan nasional, pembangunan secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara, dan standarisasi nasional. Poin-poin tersebut tidak dapat dicampuri oleh pemerintah daerah dan kewenangan yang ada menjadi tanggung jawab pemerintah daearh untuk diatur dan diurus oleh pemerintah daerah.

C. Keuangan Daerah

Berdasarkan PP 105 tahun 2000 pasal 1 ayat 1 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah, keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka

penyelenggaran pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut. Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila pengyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumbe-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah.

Menurut UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumber keuangan dengan prinsip uang mengikuti fungsi, antara lain:

1. Kepastian tersedianya pendanaan dari pemerintah sesuai dengan urusan pemerintahan yang diserahkan,
2. Kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah dan hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber-sumber daya nasional yang berada di daerah dan dana perimbangan lainya,
3. Hak untuk mengelola kekayaan daerah dan mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah serta sumber-sumber pembiayaan.

Kebijaksanaan umum pengelolaan keuangan daerah disesuaikan dengan situasi dan kondisi serta potensi daerah dengan berpedoman pada UU No. 25 Tahun 1999 yang direvisi dengan adanya Undang-undang No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah serta PP No.105 tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggung jawaban Keuangan Daerah yang terdiri dari:

1. Pengelolaan penerimaan daerah

   Mengenai kemampuan pemerintah daerah dalam menggali sumber-sumber pendapatan yang potensial dan biaya-biaya yang dikeluarkan untuk meningkatkan pendapatan tersebut.

2. Pengelolaan pengeluaran daerah

Pengeluaran daerah adalah semua pengeluaran kas daerah dalam periode tahunanggaran yang bersangkutan, yang mengurangi kekayaan pemerintah daerah.

Menurut Davey (1989 : 260) pemerintah daerah akan menikmati tingkat otonomi yang diinginkan yaitu kebebasan untuk bertindak jika mereka sendiri yang mencari sebagian besar uang yang mereka perlukan dan belanjakan. Bagian yang semestinya dikumpulkan sendiri oleh pemerintah daerah sehingga ditetapkan paling sedikit 50 persen walaupun angka ini jelas merupakan pandangan psikologis daripada secara keuangan (finansial). Seperti halnya keuangan negara yang identik dengan APBN demikian juga dengan keuangan daerah yang tidak terlepas dengan APBD, keuangan daerah dituangkan ke dalam APBD yang terdiri dari pengelolaan pendapatan/penerimaan daerah dan pengelolaan pengeluaran/belanja daerah.

1. Pendapatan/Penerimaan Daerah

Berdasarkan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah yang dimaksud dengan pendapatan daerah adalah semua hak daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih, serta yang dimaksud dengan penerimaan daerah adalah uang yang masuk ke kas daerah.

UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur sumber pendapatan daerah yang terdiri dari:

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD):
    - Hasil pajak daerah
    - Hasil retribusi daerah
    - Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan
    - Lain-lain PAD yang sah.
2. Dana Perimbangan
    - Dana Bagi Hasil
    - Dana Alokasi Umum
    - Dana Alokasi Khusus

Untuk pembiayaan terdiri dari; sisa lebih perhitungan anggaran daerah, penerimaan pinjaman daerah, dana cadangan, dan hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan. Penerimaan daerah didapat dari menggali potensi-potensi sumber daya yang ada di daerah yang dimasukan kedalam Penerimaan Asli Daerah (PAD). Selain dari PAD penerimaan yang lain didapat dari alokasi dari pemerintah pusat yang dinamakan dana perimbangan berupa Dana Bagi Hasil, DAU, dan DAK yang diatur melalui UU No.33 Tahun 2004.

2. Belanja/Pengeluaran Daerah

Belanja daerah adalah kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih (UU No. 32 Tahun 2004 pasal 1 ayat 13). Belanja/pengeluaran daerah terdiri dari belanja rutin dan belanja pembangunan. Belanja Rutin yang terdiri dari 10 pos pengeluaran seperti; Belanja Pegawai, Belanja Barang, Belanja Pemeliharaan, Belanja Perjalanan Dinas, Belanja Lain-lain, Angsuran Pinjaman Hutang dan Bunga, Belanja Pensiun dan Onderstand, Bantuan Keuangan, Pengeluaran tidak termasuk bagian lain, dan Pengeluaran Tidak Tersangka.

Untuk Belanja Pembangunan terdiri dari 20 pos pengeluaran sesuai dengan fungsi pada setiap sektor dalam pembangunan, antara lain: Sektor Industri, Sektor Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan, Sektor Pengairan, Sektor Tenaga Kerja, Sektor Perdagangan, Pengembangan Usaha Nasional, Keuangan Daerah dan Koperasi, Sektor Transportasi, Sektor Pertambangan dan Energi, Sektor Pariwisata dan Telekomunikasi, Sektor Pembangunan Daerah dan Transmigrasi, Sektor Lingkungan Hidup dan Tata Ruang, Sektor Pendidikan-Kebudayaan-Pemuda dan Olahraga, Sektor Kependudukan dan Keluarga Sejahtera, Sektor Kesehatan-Kesoso-Peranan Wanita-Anak, Sektor Perumahan dan Pemukiman, Sektor Agama, Ilmu Pengetahuan dan Teknologi, Sektor Hukum, Sektor Aparatur Pemerintahan dan Pengawasan, Sektor Politik-Penerangan-Hubungan Luar Negeri, dan Sektor Pertahanan Keamanan.

Belanja rutin dan belanja pembangunan dipenuhi oleh pendapatan daerah baik dari PAD, Dana Perimbangan (Bagi Hasil, DAU, DAK), maupun pendapatan lainnya.

D. Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah

Hubungan keuangan antara pemerintah Pusat dan Daerah dalam bentuk desentralisasi fiskal sering disebut perimbangan keuangan antara pusat dan daerah diatur dalam UU No. 25 Tahun 1999 yang kemudian direvisi dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Kriteria yang harus diperhatikan dalam hubungan keuangan antara pusat dan daerah, yaitu:

1. Sistem memberikan distribusi kekuasaan yang rasional diantara berbagai tingkat pemerintahan mengenai penggalian sumber dana pemerintah dan kewenangan penggunannya.

2. Sistem menyajikan suatu bagian yang memadai dari sumber dan masyarakat secara keseluruhan untuk membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi penyediaan pelayanan dan pembangunan yang diselenggarakan daerah.
3. Sistem sejauh mungkin mendistribusikan pengeluaran pemerintah secara adil diantara daerah-daerah sekurang-kurangnya memberikan prioritas pada pemerataan pelayanan kebutuhan dasar tertentu.
4. Pajak dan retribusi yang dikenakan oleh pemerintah harus sejalan dengan distribusi yang adil atas beban keseluruhan dari pengeluaran pemerintah dalam masyarakat.

1. Desentralisasi Fiskal

Pola hubungan keuangan antara pusat dan daerah dalam lingkup Otonomi Daerah berupa kebebasan mengelola keuangan daerah secara efesien dan efektif sesuai dengan fungsinya dan dilaksanakan melalui pendekatan desentralisasi.

Pendekatan desentralisasi mengandung arti bahwa pelaksanaan pembangunan daerah sebagian besar merupakan wewenang daerah dan dilaksanakan sendiri oleh daerah (Pemda) secara otonom. UU No. 32 Tahun 2004 menjelaskan pengertian dari Desentralisasi, yaitu: ”Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Desentralisasi tersebut berupa desentralisasi fiskal yang erat kaitannya dengan keuangan pemerintah daerah, pengertian desentralisasi fiskal adalah suatu proses distribusi anggaran dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah, untuk

mendukung fungsi atau tugas pemerintahan dan pelayanan publik, sesuai dengan banyaknya kewenangan bidang pemerintahan yang dilimpahkan.

Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan bertanggung jawab dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi, dengan mempertimbangkan potensi, kondisi dan kebutuhan daerah serta besaran pendanaan penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas perbantuan (UU No.32 Tahun 2004). Desentralisasi fiskal tersebut dituangkan dalam bentuk dana perimbangan yang terdiri dari:

a. Dana Bagi Hasil
b. Dana Alokasi Umum (DAU).
c. Dana Alokasi Khusus (DAK).

Dana perimbangan tersebut dapat diartikan sebagai dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada Daerah untuk mendanaikebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi (UU No. 33 Tahun 2004). Perimbangan keuangan antara pusat dan daerah mencakup pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi dan kebutuhan daerah.

Ketiga komponen dalam dana perimbangan tersebut memiliki fungsi dan kebijakan yang berbeda, dana bagi hasil lebih berfungsi sebagai penyeimbang fiskal antara pusat dan daerah dari pajak yang dibagihasilkan. Sedangkan fungsi DAU sebagai pemerataan fiskal antar-daerah (*fiscal equalization*),dan fungsi dari dana alokasi khusus adalah sebagai kebijakan yang bersifat darurat (*emergency*). Yang keseluruhannya mempunyai tujuan meberikan pemerataan keuangan disetiap daerah bagi propinsi maupun Kabupaten/Kota.

Tabel 5. Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah

No.	Sumber Pendapatan	Pemerintah Pusat (%)	Pemerintah Daerah (%)
A.	**Dana Bagi Hasil**		
1.	**Pajak**		
	1. PBB	10	90
	2. BPHTB	20	80
	3. PPh	80	20
2.	**Sumber Daya Alam**		
	1. Kehutanan:		
	- IHPH & PSDH	20	80
	- Dana Reboisasi	60	40
	2. Pertambangan Umum	20	80
	3. Perikanan	20	80
	4. Pertambangan minyak bumi	84,5	15,5
	5. Pertambangan gas bumi	69,5	30,5
	6. Pertambangan panas bumi	20	80
B.	**Dana Alokasi Umum**	74	26

Sumber: UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah.

Tabel 5. menjelaskan komposisi perimbangan keuangan lebih besar diserahkan kepada daerah (propinsi/kabupaten/kota) sebesar 80 persen dan pemerintah pusat menerima sekitar 10-20 persen dari dana perimbangan tersebut, kecuali Dana Alokasi Umum yang deberikan kepada daerah sebesar 26 persen (3,5 persen untuk propinsi dan 22,5 persen untuk Kabupaten/Kota) dan sisanya dialokasikan kepada pemerintah pusat.

Penggunaan dana perimbangan tersebut diserahkan kepada kebijakan pemerintah daerah setempat sesuai dengan konsep desentralisasi yang tertuang dalam UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang telah memberikan peluang bagi pemerintah untuk meningkatkan kemandirian dalam membangun daerahnya.

2. Derajat Desentralisasi Fiskal

Kemandirian daerah tercermin dalam kemampuan dalam membiayai kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang diukur oleh derajat desentralisasi fiskal dengan indikator:

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD)
2. Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP)
3. Sumbangan Daerah/Dana Alokasi Umum (DAU)

Pengukuran tingkat kemandirian fiskal suatu daerah dapat diketahui dari ratio PAD terhadap Total Penerimaan Daerah (TPD), rasio BHPBP terhadap TPD dan Sumbangan Daerah/ DAU terhadap TPD. Jika persentase rasio PAD dan BPHPBP terhadap TPD semakin besar, maka semakin besar pula tingakat kemandirian fiskal suatu daerah. Apabila persentase rasio DAU terhadap TPD semakin besar maka semakin besar pula ketergantungan daerah terhadap pusat secara fiskal.

E. Dana Alokasi Umum (DAU)

Dana Alokasi Umum adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN, yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi (UU No. 33 Tahun 2004).

Pemerataan yang dimaksud adalah kemampuan daerah untuk menanggulangi tingkat defisit ataupun kekurangan dana dalam membiayai kebutuhan pembangunan dan diarahkan untuk mengurangi kesenjangan antara daerah yang memiliki kemampuan keuangan yang relatif besar dengan daerah yang memiliki kemampuan keuangan yang relatif kecil. DAU memberikan rumusan yang berfungsi sebagai langkah awal dalam pengalokasiannya, dimana rumus ini didasari oleh norma hukum dalam UU No. 33 Tahun 2004, harus dipenuhi antara lain bahwa DAU akan dialokasikan kepada daerah dengan menggunakan:

a) Bobot daerah, dimana bobot daerah ini ditentukan dengan menggunakan suatu formula berdasarkan pertimbangan kebutuhan dan potensi penerimaan daerah,
b) Hubungan antara kebutuhan dan potensi daerah harus jelas, artinya bahwa alokasi DAU diberikan untuk membiayai selisih antara kebutuhan daerah dengan potensinya,
c) Besarnya DAU paling tidak, sama dengan besarnya bantuan SDO (Sumbangan Daerah Otonom) dan Inpres, dan
d) Rumus untuk menentukan DAU haruslah mudah dipahami dan logis, sehingga tidak mempertentangkan prinsip yang satu dengan yang lain (konsisten).

Dana Alokasi Umum (DAU) merupakan transfer tak bersyarat (*uncounditional grant*) atau *block grant* yang merupakan jenis transfer antar pemerintahan yang tidak dikaitkan dengan program

pengeluaran tertentu. DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 26% dari Pendapatan Dalam Negeri Neto yang ditetapkan dalam APBN dan diberikan kepada daerah atas perhitungan celah fiskal dan alokasi dasar dari daerah yang bersangkutan sebagai alat ukur dalam perolehan Dana Alokasi Umum, celah fiskal adalah kebutuhan fiskal dikurangi dengan kapasitas fiskal. Kebutuhan fiskal itu sendiri terdiri dari indeks-indeks:

1. Indeks jumlah penduduk
2. Indeks luas wilayah
3. Indeks Kemahalan Konstruksi
4. Indeks Produk Domestik Regional Bruto perkapita
5. Indeks Pembangunan Manusia.

Kapasitas fiskal merupakan pendanaan daerah yang berasal dari PAD dan Dana Bagi Hasil di luar Dana Reboisasi. Penggunaan DAU harus tetap dalam kerangka pencapaian tujuan pemberian otonomi kepada daerah yaitu peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik. DAU suatu daerah ditentukan atas besar kecilnya celah fiskal (*fiscal gap*) suatu daerah, yang merupakan selisih antara kebutuhan daerah (*fiscal needs*) dan potensi daerah (*fiscalcapacity*). Perhitungan DAU dilakukan oleh Sekretariat Bidang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam bentuk formula berdasarkan celah fiskal dan alokasi dasar yang tertuang dalam UU No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Peranan DAU dalam dana perimbangan adalah:

1. Adanya perluasan bagi hasil sumber daya alam dari penerimaan minyak bumi dan gas alam.

2. Dimasukkannya PPL perorangan sebagai kompensasi dan penyelaras bagi daerah yang tidak memiliki SDA (Sumber Daya Alam) tetap memberikan kontribusi yang besar bagi penerimaan negara.
3. Dengan sistem pembagian berdasarkan atas daerah asal (*by origin*), maka sebagian penerimaan yang digali dari daerah dapat dikembalikan dan dinikmati oleh daerah penghasil.
4. Peranan formula distribusi DAU menjadi sangat strategis untuk dapat menciptakan keseimbangan dan pemerataan antar daerah secara menyeluruh.

Alokasi DAU bagi daerah yang potensi fiskalnya besar tetapi kebutuhan fiskalnya kecil akan memperoleh alokasi DAU yang relatif kecil. Sebaliknya, daerah yang potensi fiskalnya kecil namun kebutuhan fiskalnya besar akan memperoleh alokasi DAU yang relatif besar. Terdapat lima hal yang harus dilakukan daerah dalam mengelola DAU, antara lain:

1) *Acceptable*, artinya dana tersebut harus mudah diterima dan didayagunakan oleh masyarakat,
2) *Accountable*, artinya penggunaan dana pusat harus dapat dipertanggungjawabkan kepada publik secara transparan,
3) *Profitable*, artinya dapat memberikan profit dan nilai tambah tertentu bagi kegiatan perekonomian masyarakat,
4) *Sustainable*, hasilnya dapat lestari dan berkelanjutan,
5) *Replicable*, pengelolaan dana dan kelangsungan hasilnya harus dapat dikembangkan oleh semua anggota masyarakat yang ada.

Pengelolaan DAU diserahkan kepada daerah dalam melaksanakan pembangunan dalam konsep Otonomi Daerah, sehingga dibutuhkan pengawasan oleh setiap pihak agar pelaksanaan pembangunan dapat berjalan dengan baik sesuai dengan konsep *good governance*.

F. Pengelolaan Keuangan Daerah

Keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaran pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut (PP 105/2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah). Pengelolaan keuangan daerah dilakukan secara tertib, taat pada perundang-undangan yang berlaku efisien, efektif transparan dan bertanggungjawab dengan memperhatikan asas keadilan dan kepatuhan. Menurut Devas, dkk (1989 : 279-280) terdapat 5 prinsip dalam pengelolaan keuangan daerah:

1. Tanggungjawab (*accountability*), pemerintah daerah harus mempertanggungjawabkan keuangannya kepada lembaga atau orang yang berkepentingan yang berkepentingan sah, lembaga atau orang itu adalah Pemerintah Pusat, DPRD, Kepala Daerah dan masyarakat umum.
2. Mampu memenuhi kewajiban keuangan, keuangan daerah harus ditata dan dikelola sedemikian rupa sehingga mampu melunasi semua kewajiban atau ikatan keuangan baik jangka pendek, jangka panjang maupun pinjaman jangka panjang pada waktu yang telah ditentukan.

3. Kejujuran, hal-hal yang menyangkut pengelolaan keuangan daerah pada prinsipnya harus diserahkan kepada pegawai yang benar-benar jujur dan dapt dipercaya.
4. Hasil guna (*effectiveness*) dan daya guna (*efficiency*), merupakan tata cara mengurus keuangan daerah dengan baik sehingga memungkinkan program dapat direncanakan dan dilaksanakan untuk mencapai tujuan pemerintah daerah dengan biaya yang serendah-rendahnya dan dalam waktu yang secepat-cepatnya.
5. Pengendalian, aparat pengelola keuangan daerah, DPRD dan petugas pengawasan harus melakukan pengendalian agar semua tujuan tersebut dapat tercapai.

Anggaran Penerimaan dan Belanja Daerah merupakan desain teknis untuk pelaksanaan strategi, sehingga apabila pengeluaran pemerintah mempunyai kualitas yang rendah maka kualitas pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan cenderung melemah yang berakibat kepada wujud daerah dan pemerintah daerah di masa yang akan datang akan sulit untuk dicapai. Elemen manajemen keuangan daerah yang diperlukan untuk mengontrol kebijakan keuangan daerah, meliputi:

1. Akuntabilitas Keuangan Daerah, adalah kewajiban pemerintah daerah untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang terkait dengan penerimaan dan penggunaan uang publik kepada pihak yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut.

2. *Value for money*, konsep yang berorientasi pada kepentingan publik dalam pencapaian kinerja keuangan dengan tiga pilar utama yaitu ekonomi, efisiensi dan efektifitas.
3. Kejujuran, pengelolaan dipercayakan kepada staf yang memiliki integritas dan kejujuran yang tinggi, sehingga kesempatan untuk korupsi dapat dimimalkan.
4. Transparansi, keterbukaan pemerintah dalam membuat kebijakan-kebijakan keuangan daerah sehingga dapat diawasi oleh masyarakat.
5. Pengendalian, adanya monitoring terhadap penerimaan dan pengeluaran dalam APBD.