

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Desentralisasi Fiskal

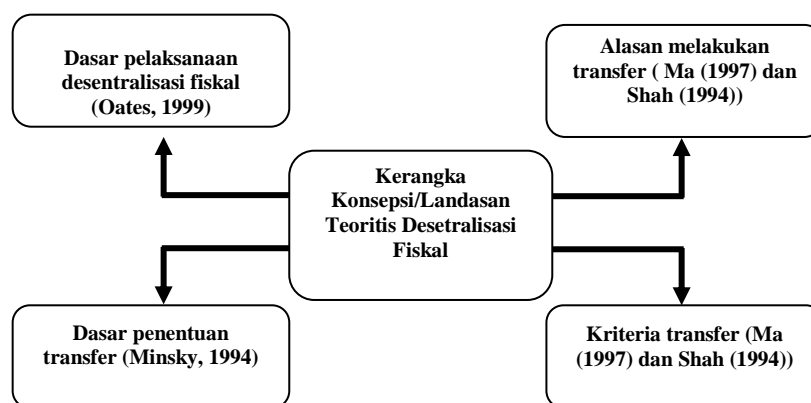
Litvack (1999), membedakan pengertian desentralisasi dalam tiga jenis berikut :

1. Desentralisasi politik, pelimpahan kewenangan yang lebih besar kepada daerah yang menyangkut aspek pengambilan keputusan, termasuk penetapan standar dan berbagai peraturan.
2. Desentralisasi administrasi, merupakan pelimpahan kewenangan, tanggungjawab, dan sumber daya antar berbagai tingkat pemerintahan.
3. Desentralisasi fiskal, merupakan pemberian kewenangan kepada daerah untuk menggali sumber-sumber pendapatan, hak untuk menerima transfer dari pemerintahan yang lebih tinggi, dan menentukan belanja rutin dan investasi.

Saragih (2003) mendefinisikan desentralisasi fiskal yakni 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. Menurut Saragih, salah satu prinsip yang harus dilakukan pada pelaksanaan desentralisasi fiskal adalah membawa konsekuensi anggaran yang diperlukan dalam melaksanakan pelimpahan wewenang tersebut (*money should*

follow). Jadi, semakin tinggi pelimpahan wewenang, semakin besar pula anggaran yang diperlukan. Selain prinsip *money should follow*, prinsip efisiensi juga digunakan dalam mengelola anggaran agar output yang dihasilkan dapat maksimal.

Otonomi daerah dan desentralisasi fiskal secara legal formal dituangkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Kedua undang-undang ini mengatur pokok-pokok penyerahan kewenangan kepada pemerintah daerah serta pendanaan bagi pelaksanaan kewenangan tersebut. Selain itu, terdapat juga UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang mengatur hal-hal mengenai kewenangan Pemerintah Daerah dalam melakukan pemungutan kepada masyarakat daerah guna mendapatkan sumber pendanaan bagi pembangunan daerah. Landasan teoritis pelaksanaan desentralisasi fiskal digambarkan sebagai berikut :



Sumber : Departemen Keuangan Republik Indonesia.

Gambar 3. Kerangka Teori Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal.

Gambar 3 di atas merupakan teoritis pelaksanaan desentralisasi fiskal yang terdiri dari empat bagian, yaitu :

1. Dasar pelaksanaan desentralisasi fiskal (Oates, 1999):
 - a. Negara yang luas wilayahnya tidak dapat melakukan sentralisasi.
 - b. Sentralisasi menyebabkan ketimpangan dan ketidakadilan.
 - c. Kebutuhan daerah lebih dikenal dan diketahui oleh orang yang tinggal di dalamnya desentralisasi fiskal dan otonomi daerah lebih efisien dari manfaat dan pembiayaan.
2. Alasan melakukan transfer (Ma (1997) dan Shah (1994)):
 - a. *Vertical fiscal imbalances* (ketidakseimbangan fiskal vertikal) yaitu terjadi ketika pendapatan dari tingkat pemerintahan yang berbeda tidak sesuai dengan tanggungjawab pengeluaran mereka. Hal ini akan mengharuskan pembayaran transfer dari pihak pemerintah yang lebih tinggi kepada pemerintahan di bawahnya agar terjadi pemerataan fiskal vertikal.
 - b. *Horizontal fiscal imbalances* (ketidakseimbangan fiskal horizontal) yaitu terjadi bila berbagai daerah di suatu negara memiliki kemampuan yang berbeda untuk menyediakan layanan karena kemampuan yang berbeda dalam mengumpulkan dana. Hal ini dapat terjadi jika suatu daerah memiliki kemampuan lebih banyak dalam pengumpulan dana melalui dasar pengenaan pajak mereka dari daerah lain dan/atau biaya penyediaan jasa yang lebih tinggi di beberapa daerah daripada daerah lain. Hal ini biasanya diperbaiki melalui pembayaran transfer ke daerah yang lebih membutuhkan agar terjadi pemerataan fiskal horizontal.

- c. *Spill-over effects* (pelimpahan efek) yaitu eksternalitas atas sebuah keputusan fiskal dari suatu daerah kepada masyarakat daerah lain.
 - d. *Stabilization objectives* (tujuan stabilisasi) yaitu untuk mencapai tujuan stabilisasi dari pemerintah pusat.
3. Kriteria transfer (Ma (1997) dan Shah (1994)) :
- a. Daerah dapat melaksanakan tugas yang direncanakan dari *revenue adequacy* (kecukupan pendapatan).
 - b. Formula tidak mendorong terjadinya defisit anggaran.
 - c. Formula berbanding lurus dengan kebutuhan fiskal dan berbanding terbalik dengan kapasitas fiskal daerah.
 - d. Transparansi dan stabilitas.
4. Dasar penentuan transfer (Minsky, 1994) :
- a. Alokasi pusat ke daerah ditentukan *fiscal capacity*, dan/atau *fiscal need* (kapasitas fiskal).
 - b. Kapasitas fiskal mencerminkan potensi kemampuan daerah mendanai jasa-jasa yang harus disediakan pemerintah.
 - c. Kebutuhan fiskal menunjukkan total pengeluaran yang dibutuhkan daerah. Formula transfer umumnya menggunakan *fiscal gap* (kesenjangan fiskal) sebagai indikasi menentukan besaran transfer.

Pelaksanaan desentralisasi diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui pembangunan daerah, peningkatan pelayanan, penyelenggaraan pemerintahan. Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004, penyelenggaraan pemerintah berpedoman pada Asas Umum Penyelenggaraan

Negara yang terdiri atas (1) Asas Kepastian Hukum, (2) Asas Tertib Penyelenggara Negara, (3) Asas Kepentingan Umum, (4) Asas Keterbukaan, (5) Asas Proporsionalitas, (6) Asas Profesionalitas, (7) Asas Akuntabilitas, (8) Asas Efisiensi, dan (9) Asas Efektivitas.

Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintah daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan. Sejalan dengan hal tersebut, kebijakan desentralisasi fiskal di Indonesia diwujudkan dalam bentuk pemberian transfer kepada daerah berupa dana perimbangan, dana otonomi khusus dan penyesuaian, serta dalam bentuk instrumen peningkatan potensi pendapatan asli daerah (PAD). Pemberian tanggung jawab yang semakin besar kepada daerah harus diikuti dengan kemampuan daerah untuk memenuhi tingginya tuntutan masyarakat akan pelayanan yang semakin baik. Untuk meningkatkan kemampuan daerah dalam mendanai kebutuhan pengeluarannya, dan sekaligus untuk meningkatkan akuntabilitas daerah, perlu upaya penguatan kemampuan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah atau *taxing power* daerah (Savitry, 2013).

B. Otonomi Daerah

Dalam UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, yang dimaksud daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, 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. Sedangkan otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Otonomi atau *autonomy* berasal dari Bahasa Yunani, *autos* yang berarti sendiri dan *nomous* yang berarti hukum atau peraturan. Dengan demikian, otonomi pada dasarnya memuat makna kebebasan dan kemandirian. Koesoemahatmadja dalam Savitry (2013), berpendapat bahwa otonomi itu mengandung arti perundangan (*bestuur*). Menurut Saragih (2003), hakikat otonomi daerah adalah adanya hak penuh untuk mengurus dan menjalankan sendiri apa yang menjadi bagian atau wewenangnya. Otonomi daerah di Indonesia bukan merupakan pendelegasian wewenang melainkan penyerahan atau pelimpahan wewenang, jadi si penerima wewenang mempunyai otoritas penuh untuk mengatur dan menjalankannya sesuai dengan caranya masing-masing. Banyak faktor suatu negara atau pemerintahan memberlakukan kebijakan otonomi daerah, seperti luas wilayah yang luas, besarnya jumlah dan heterogenitas penduduk merupakan beberapa faktor alasan terjadinya otonomi.

Wewenang daerah kabupaten/kota sebagai daerah otonom diatur jelas dalam UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, bahwa urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah berskala kabupaten/kota meliputi (1) perencanaan dan pengendalian

pembangunan, (2) perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang, (3) penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat, (4) penyediaan sarana dan prasarana umum, (5) penanganan bidang kesehatan, (6) penyelenggaraan pendidikan, (7) penanggulangan masalah sosial, (8) pelayanan bidang ketenagakerjaan, (9) fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah, (10) pengendalian lingkungan hidup, (11) pelayanan pertanahan, (12) pelayanan kependudukan, dan catatan sipil, (13) pelayanan administrasi umum pemerintahan, (14) pelayanan administrasi penanaman modal, (15) penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya dan urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan. Sedangkan urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Untuk mewujudkan pembangunan kewenangan yang proporsional antara pemerintah, daerah provinsi, kabupaten, dan kota seperti yang tercermin dalam UU No. 32 Tahun 2004, maka disusunlah kriteria yang meliputi:

1. Kriteria eksternalitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintah dengan mempertimbangkan dampak/akibat yang ditimbulkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut.
2. Kriteria akuntabilitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan pertimbangan bahwa tingkat pemerintahan yang

menangani sesuatu bagian urusan adalah tingkat pemerintahan yang lebih langsung/dekat dengan dampak/akibat dari urusan yang ditangani tersebut.

3. Kriteria efisiensi adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan tersedianya sumber daya (personil, dana, dan peralatan) untuk mendapatkan ketepatan, kepastian, dan kecepatan hasil yang harus dicapai dalam penyelenggaraan bagian urusan.

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

1. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, potensi dan keanekaragaman daerah.
2. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab.
3. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah kabupaten dan kota, sedangkan untuk provinsi merupakan otonomi yang terbatas.
4. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara, sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah, serta antar daerah.
5. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom dan karenanya dalam daerah kabupaten dan daerah kota tidak ada bagi wilayah administrasi.

6. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik fungsi legislatif, fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintah daerah.
7. Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada daerah provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administratif untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah.

Untuk mengetahui apakah suatu daerah otonom mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, Syamsi dalam Yanuar Frediyanto (2010), 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 tanggungjawab 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.

C. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Menurut UU No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah, yang dimaksud dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, selanjutnya disebut APBD adalah rencana keuangan tahunan Pemerintahan Daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Struktur APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri dari :

1. Pendapatan Daerah
2. Belanja Daerah
3. Pembiayaan

1. Anggaran Pendapatan Daerah

Menurut UU No. 33 Tahun 2004, anggaran pendapatan daerah terdiri dari (1) Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang diperoleh Daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan, (2) Dana Perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan

APBN yang dialokasikan kepada Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi, dan (3) Lain-lain pendapatan yaitu terdiri atas pendapatan hibah dan pendapatan Dana Darurat.

UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ditentukan sumber-sumber pendapatan daerah sebagaimana ditentukan secara implisit dalam UU No. 34 Tahun 2000 tentang Pajak dan Retribusi Daerah. Menurut UU No. 32 Tahun 2004, ditetapkan sumber-sumber pendapatan daerah yaitu :

1. Pendapatan asli daerah, terdiri atas :
 - a. Hasil pajak daerah.
 - b. Hasil retribusi daerah yaitu suatu pungutan yang dapat dilakukan apabila secara nyata ada pelayanan atau jasa yang diterima oleh wajib retribusi dari pemerintah daerah. Retribusi tersebut dibagi dalam 3 golongan, yaitu : retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha, dan retribusi untuk perijinan tertentu Perusahaan Milik Daerah merupakan usaha daerah untuk memperoleh pendapatan guna pembiayaan penyelenggaraan urusan rumah tangga daerah, dengan menyisihkan sebagian dari kekayaan daerah. Di samping untuk memperoleh pendapatan, perusahaan daerah juga dimaksudkan sebagai upaya peningkatan pelayanan kepada masyarakat dalam bidang tertentu.
 - c. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan.
 - d. Lain-lain PAD yang sah, dapat berasal dari usaha daerah yang sah yang dapat diperoleh secara sah selain pendapatan sebagaimana dikategorikan seperti tersebut di atas, seperti sumbangan pihak ketiga. Sumber-sumber

pendapatan tersebut dapat dikembangkan baik secara intensif maupun secara ekstensif guna meningkatkan pendapatan daerah. Pengembangan pendapatan daerah selain Pendapatan Asli Daerah sangat tergantung kepada kemampuan daerah dan kegiatan yang dapat dilakukan oleh daerah sendiri atau perkembangan perekonomian daerah.

2. Dana perimbangan, yang terdiri dari :

- a. Dana Bagi Hasil (DBH) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. DBH dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu dana bagi hasil yang bersumber dari pajak dan dana bagi hasil yang bersumber dari sumber daya alam. Dana bagi hasil yang bersumber dari pajak terdiri dari Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) sektor perdesaan, perkotaan, perkebunan, pertambangan serta kehutanan, Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) sektor perdesaan, perkotaan, perkebunan, pertambangan serta kehutanan, serta Pajak Penghasilan (PPH) Pasal 21, Pasal 25 dan Pasal 29 wajib pajak orang pribadi dalam negeri. Dana bagi hasil yang bersumber dari sumber daya alam terdiri dari penerimaan kehutanan yang berasal dari iuran hak perusahaan hutan (IHPH), provisi sumber daya hutan (PSDH) dan dana reboisasi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan, penerimaan pertambangan umum yang berasal dari penerimaan iuran tetap (*landrent*) dan penerimaan iuran eksplorasi (*royalty*) yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan, penerimaan perikanan yang diterima

secara nasional yang dihasilkan dari penerimaan pungutan pengusaha perikanan dan penerimaan pungutan hasil perikanan, penerimaan pertambangan minyak yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan, penerimaan pertambangan gas alam yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan, serta penerimaan pertambangan panas bumi yang berasal dari penerimaan setoran bagian pemerintah, iuran tetap dan iuran produksi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan.

- b. Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. DAU untuk suatu daerah dialokasikan atas dasar celah fiskal dan alokasi dasar. Celah fiskal adalah kebutuhan fiskal dikurangi dengan kapasitas fiskal daerah. Alokasi dasar dihitung berdasarkan jumlah gaji Pegawai Negeri Sipil daerah.
- c. Dana Alokasi Khusus (DAK), adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. DAK dialokasikan kepada daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah sesuai dengan fungsi yang telah ditetapkan dalam APBN. Pemerintah menetapkan kriteria DAK yang meliputi kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis. Kriteria umum ditetapkan dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah dalam APBD. Kriteria khusus ditetapkan dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan dan karakteristik daerah.

Kriteria teknis ditetapkan oleh kementerian negara/departemen teknis. Daerah penerima DAK wajib menyediakan Dana Pendamping sekurang-kurangnya 10% (sepuluh persen) dari alokasi DAK. Dana Pendamping dianggarkan dalam APBD. Daerah dengan kemampuan fiskal tertentu tidak diwajibkan menyediakan Dana Pendamping.

3. Lain-lain Pendapatan terdiri dari :

- a. Pendapatan hibah yaitu merupakan bantuan yang tidak mengikat. Hibah kepada daerah yang bersumber dari luar negeri dilakukan melalui pemerintah. Hibah dituangkan dalam suatu naskah perjanjian antara pemerintah daerah dan pemberi hibah. Hibah digunakan sesuai dengan naskah perjanjian. Tata cara pemberian, penerimaan, dan penggunaan hibah, baik dari dalam negeri maupun luar negeri diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- b. Dana Darurat yaitu dana yang berasal dari APBN untuk keperluan mendesak yang diakibatkan oleh bencana nasional dan/atau peristiwa luar biasa yang tidak dapat ditanggulangi oleh daerah dengan menggunakan sumber APBD. Keadaan yang dapat digolongkan sebagai bencana nasional dan/atau peristiwa luar biasa ditetapkan oleh Presiden. Pemerintah dapat mengalokasikan Dana Darurat pada daerah yang dinyatakan mengalami krisis *solvabilitas*. Daerah dinyatakan mengalami krisis *solvabilitas* berdasarkan evaluasi Pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Krisis *solvabilitas* ditetapkan oleh pemerintah setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat.

2. Anggaran Belanja Daerah

Anggaran belanja daerah digunakan untuk keperluan penyelenggaraan tugas pemerintahan daerah. Belanja daerah meliputi semua pengeluaran dari Rekening Kas Umum Daerah yang mengurangi ekuitas dana lancar, yang merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah. Klasifikasi belanja daerah terdiri dari :

1. Klasifikasi belanja daerah menurut organisasi disesuaikan dengan susunan organisasi pemerintah daerah.
2. Klasifikasi belanja daerah menurut fungsi terdiri dari urusan pemerintahan dan pengelolaan keuangan negara.
 - a. Klasifikasi fungsi berdasarkan urusan pemerintahan diklasifikasikan menurut kewenangan pemerintahan provinsi dan kabupaten/kota.
 - b. Klasifikasi fungsi berdasarkan pengelolaan negara digunakan untuk tujuan keselarasan dan keterpaduan pengelolaan keuangan negara yang terdiri dari: Pelayanan Umum, Ketertiban dan Keamanan, Ekonomi, Lingkungan Hidup, Perumahan dan Fasilitas Umum, Kesehatan, Pariwisata dan Budaya, Agama, Pendidikan, dan Perlindungan Sosial.
3. Klasifikasi belanja daerah menurut program dan kegiatan disesuaikan dengan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.

Klasifikasi belanja daerah menurut jenis belanja terdiri dari :

1. Belanja Tidak Langsung yakni belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Terdiri dari :

- a. Belanja Pegawai yakni menganggarkan belanja penghasilan pimpinan dan anggota DPRD, gaji pokok dan tunjangan kepala daerah dan wakilnya.
 - b. Bunga yakni pembayaran bunga utang yang dihitung atas kewajiban pokok utang berdasarkan pinjaman jangka pendek, menengah, dan panjang.
 - c. Subsidi yakni subsidi untuk masyarakat melalui lembaga tertentu yang telah diaudit.
 - d. Hibah yakni pemberian dalam bentuk uang, barang/jasa kepada pihak tertentu yang tidak mengikat antara pemerintah daerah dengan penerima hibah.
 - e. Bantuan Sosial yakni pemberian dalam bentuk uang, barang/jasa kepada masyarakat yang tidak secara terus-menerus dan selektif untuk memenuhi instrument keadilan.
 - f. Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan yakni bersumber dari bantuan pemerintah pusat dari APBN berupa DBH, DAU, dan DAK.
 - g. Belanja Tidak Terduga yakni semua pengeluaran tidak terduga selama tahun anggaran.
2. Belanja Langsung yakni belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Terdiri dari :
- a. Belanja Pegawai yakni pembayaran yang dibayarkan kepada pegawai daerah otonom berupa gaji, honorarium, uang lembur, upah, biaya perawatan, dan belanja pegawai lain-lain.
 - b. Belanja Barang dan Jasa yakni semua pengeluaran untuk kantor, pembelian inventaris kantor, biaya pendidikan, biaya perpustakaan, biaya hansip, biaya

pakaian dinas, pembelian peralatan dokter, pembelian alat-alat laboratorium, dan lain-lain.

- c. Belanja Modal yakni belanja yang dikeluarkan untuk membeli/memperoleh modal seperti tanah, mobil, alat, dan lain-lain.

3. Pembiayaan Daerah

Pembiayaan daerah meliputi semua penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya. Pembiayaan daerah meliputi :

1. Penerimaan Pembiayaan :
 - a) SiLPA tahun anggaran sebelumnya
 - b) Pencairan dana cadangan
 - c) Hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan
 - d) Penerimaan pinjaman
 - e) Penerimaan kembali pemberian pinjaman
2. Pengeluaran Pembiayaan :
 - a) Pembentukan dana cadangan
 - b) Penyertaan modal pemerintah daerah
 - c) Pembayaran pokok utang
 - d) Pemberian pinjaman

D. Kemampuan Keuangan Daerah

1. Keuangan Daerah

Menurut Frediyanto (2010), 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. Pemerintah daerah sebagai sebuah institusi publik dalam kegiatan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan memerlukan sumber dana atau modal untuk dapat membiayai pengeluaran pemerintah tersebut (*government expenditure*) terhadap barang-barang publik (*public goods*) dan jasa pelayanan. 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.

Upaya pemberdayaan pemerintah daerah akan 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.
5. Keuangan daerah berdasarkan kaidah mekanisme pasar, *value for money*, transparansi dan akuntabilitas.
6. Kejelasan tentang kedudukan keuangan DPRD, Kepala Daerah, dan PNS, baik rasio maupun dasar pertimbangannya.

7. Ketentuan tentang bentuk dan struktur anggaran, anggaran kinerja dan anggaran multi tahunan.
8. Prinsip pengadaan dan pengelolaan barang-barang daerah yang lebih profesional.
9. Prinsip akuntansi pemerintah daerah, laporan keuangan, peran DPRD, peran akuntan publik dalam pengawasan, pemberian opini dan rating kinerja anggaran, serta transparansi informasi anggaran kepada publik.
10. Aspek pembinaan dan pengawasan yang meliputi batasan pembinaan, peran asosiasi dan peran anggota masyarakat guna pengembangan profesionalisme aparat pemerintah daerah.
11. 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. Kemampuan Keuangan Daerah

Menurut Nataluddin dalam Savitry (2013), sehubungan dengan pentingnya posisi keuangan, keuangan daerah sebagai salah satu indikator untuk mengetahui kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Dengan dikeluarkannya undang-undang tentang otonomi daerah, membawa konsekuensi bagi daerah yang akan menimbulkan perbedaan antar daerah yang satu dengan yang lainnya, terutama dalam hal kemampuan keuangan daerah, antara lain:

1. Daerah yang mampu melaksanakan otonomi daerah.
2. Daerah yang mendekati mampu melaksanakan otonomi daerah.
3. Daerah yang sedikit mampu melaksanakan otonomi daerah.
4. Daerah yang kurang mampu melaksanakan urusan otonomi daerah.

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

- 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 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. Hersey dan Blanchard dalam Nataluddin (2001), memperkenalkan “Hubungan Situasional” dalam pelaksanaan otonomi daerah, yaitu:

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

Dalam Deddy K (Bappenas, 2003), terdapat langkah-langkah untuk mengukur kemampuan keuangan suatu daerah, yakni :

1. Perhitungan dan Analisis Kinerja PAD melalui Ukuran *Share* (Peran PAD), *Growth* (Pertumbuhan PAD), dan Elastisitas.
2. Pemetaan dan Analisis Kemampuan Keuangan Daerah dengan Metode Kuadran dan Metode Indeks.
3. Menyusun Peta Kemampuan berdasarkan IKK berdasarkan range IKK tertinggi dan IKK terendah, kemudian disusun peta kemampuan keuangan yang dibagi dalam tiga kategori, yaitu tinggi, sedang, dan rendah.

E. Pertumbuhan Ekonomi

1. Pengertian Pertumbuhan Ekonomi

Dalam Sukirno (2006), kebanyakan literatur ekonomi mengartikan pertumbuhan ekonomi sebagai suatu ukuran kuantitatif yang menggambarkan perkembangan suatu perekonomian dalam suatu tahun tertentu apabila dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Tingkat pertumbuhan ekonomi menggambarkan mengenai perkembangan kegiatan ekonomi yang berlaku dalam suatu tahun tertentu.

Pertumbuhan ekonomi merupakan salah satu syarat penting dalam mewujudkan pembangunan ekonomi. Menurut Sukirno (2000), alat untuk mengukur keberhasilan perekonomian suatu wilayah adalah pertumbuhan ekonomi wilayah itu sendiri. Perekonomian wilayah akan mengalami kenaikan dari tahun ketahun dikarenakan adanya penambahan pada faktor produksi. Selain faktor produksi, jumlah angkatan kerja yang bekerja juga akan meningkat dari tahun ke tahun

sehingga apabila dimanfaatkan dengan maksimal maka akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi.

Menurut Todaro (2003), pertumbuhan ekonomi dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu :

1. Pertumbuhan Penduduk dan Angkatan Kerja

Pertumbuhan penduduk sangat berkaitan dengan jumlah angkatan kerja yang bekerja yang merupakan salah satu faktor yang akan mempengaruhi pertumbuhan ekonomi. Kemampuan pertumbuhan penduduk ini dipengaruhi seberapa besar perekonomian dapat menyerap angkatan kerja yang bekerja produktif.

2. Akumulasi Modal

Akumulasi modal merupakan gabungan dari investasi baru yang di dalamnya mencakup lahan, peralatan fiskal dan sumber daya manusia yang digabung dengan pendapatan sekarang untuk dipergunakan memperbesar output pada masa datang.

3. Kemajuan Teknologi

Kemajuan teknologi menurut para ekonom merupakan faktor terpenting dalam terjadinya pertumbuhan ekonomi. Hal ini disebabkan karena kemajuan teknologi memberikan dampak besar karena dapat memberikan cara-cara baru dan menyempurnakan cara lama dalam melakukan suatu pekerjaan.

Model pertumbuhan ekonomi neoklasik yang dikemukakan oleh Solow menyatakan bahwa persediaan modal dan angkatan yang bekerja dan asumsi

bahwa produksi memiliki pengembalian konstan merupakan hal-hal yang mempengaruhi besarnya output. Model pertumbuhan Solow juga dirancang untuk mengetahui apakah tingkat tabungan, stok modal, tingkat populasi dan kemajuan teknologi mempunyai dampak terhadap pertumbuhan ekonomi.

Pembangunan ekonomi dan pertumbuhan ekonomi merupakan dua aspek yang tidak dapat dipisahkan. Pertumbuhan ekonomi dapat dilihat dari pertumbuhan Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB) menurut harga konstan.

Pertumbuhan ekonomi di daerah dapat dilihat menggunakan PDRB per kapita sehingga diketahui apakah kesejahteraan masyarakat sudah tercapai atau belum.

(Wicaksono, 2013), ada beberapa alat pengukur dalam pertumbuhan ekonomi, yaitu :

1. Produk Domestik Bruto (PDB)/ Produk Domestik Regional Bruto (PDRB)

PDB/PDRB apabila ditingkat nasional adalah jumlah barang dan jasa yang dihasilkan oleh suatu perekonomian dalam satu tahun dan dinyatakan dalam harga pasar. Apabila di tingkat daerah merupakan jumlah barang jasa yang dihasilkan dalam suatu wilayah negara tertentu.

2. Produk Domestik Regional Bruto Per Kapita

Produk domestik bruto per kapita dapat digunakan sebagai alat ukur pertumbuhan yang lebih baik dalam mencerminkan kesejahteraan penduduk dalam skala daerah.

2. Tipologi Klassen

Tipologi Klassen digunakan untuk mengetahui klasifikasi daerah berdasarkan dua indikator utama, yaitu pertumbuhan ekonomi dan pendapatan atau produk domestik regional bruto perkapita daerah. Dengan menentukan rata-rata pertumbuhan ekonomi sebagai sumbu vertikal dan rata-rata produk domestik regional bruto (PDRB) perkapita sebagai sumbu horizontal, daerah yang diamati dapat dibagi menjadi empat klasifikasi/golongan, yaitu: daerah yang cepat maju dan cepat tumbuh (*high growth and high income*), daerah maju tapi tertekan (*high income but low growth*), daerah yang berkembang cepat (*high growth but low income*), dan daerah yang relatif tertinggal (*low growth and low income*) (Syafrizal, 1997; Kuncoro dan Aswandi, 2002).

Kabupaten/kota yang termasuk kategori kabupaten/kota yang maju dan tumbuh cepat pada umumnya daerah yang maju baik dari segi pembangunan atau kecepatan pertumbuhan. Kabupaten/kota yang maju tapi tertekan adalah daerah yang relatif maju tetapi dalam beberapa tahun mengalami pertumbuhan yang relatif kecil, akibat tertekannya kegiatan utama kabupaten/kota yang bersangkutan. Kabupaten/kota yang termasuk dalam kategori berkembang cepat atau sedang tumbuh adalah daerah belum optimal dalam pengelolaan potensi pengembangan daerahnya. Serta kabupaten/kota yang termasuk dalam kategori relatif tertinggal di mana pertumbuhan ekonomi maupun PDRB perkapita daerah tersebut rendah. Tipologi Klassen juga merupakan salah satu alat analisis ekonomi regional, yaitu alat analisis yang digunakan untuk mengetahui gambaran tentang pola dan struktur pertumbuhan ekonomi suatu daerah.

F. Relevansi Kemampuan Keuangan Daerah dan Pertumbuhan Ekonomi

Dalam Adi (2012), Saragih menyatakan bahwa peningkatan kemampuan keuangan daerah merupakan eksese dari pertumbuhan ekonomi, selain itu dalam upaya peningkatan kemampuan keuangan daerah, daerah juga perlu melakukan upaya-upaya peningkatan pertumbuhan ekonomi. Bappenas (2003) juga menyatakan bahwa pertumbuhan PAD seharusnya sensitif terhadap pertumbuhan ekonomi. Diperlukan prioritas kebijakan pemerintah daerah yang tepat dalam meningkatkan sektor riil sehingga mendorong peningkatan pertumbuhan ekonomi. Pemerintah daerah lebih berkonsentrasi pada pemberdayaan ekonomi lokal, alokasi yang efisien terhadap potensi lokal yang sesuai dengan kebutuhan publik (Lin dan Liu 2000, Mardiasmo 2002, dan Wong 2004). Sehingga peningkatan pertumbuhan ekonomi daerah diikuti pula oleh peningkatan kemampuan keuangan daerah. Bertambahnya penerimaan pemerintah akan mendorong peningkatan pelayanan pemerintah kepada masyarakat yang nantinya diharapkan dapat meningkatkan produktivitas masyarakat yang akhirnya dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi kembali. Begitu juga sebaliknya dengan meningkatnya pertumbuhan ekonomi dan pendapatan per kapita masyarakat, maka akan mendorong kemampuan masyarakat untuk membayar pajak dan pungutan lainnya (Masyhuri).

G. Studi Empirik

Sebelum melakukan penelitian ini, penulis mencoba mempelajari hasil-hasil penelitian yang berkaitan dengan topik yang sedang ditulis yang telah dilakukan oleh peneliti sebelumnya.

Tabel 3. Ringkasan Penelitian Terdahulu.

1.	<p>Judul :</p> <p>Penulis :</p> <p>Alat Analisis :</p> <p>Simpulan :</p>	<p>Peta Kemampuan Keuangan Provinsi Dalam Era Otonomi Daerah : Tinjauan atas Kinerja PAD, dan Upaya yang Dilakukan Daerah.</p> <p>Deddy K (Bappenas 2003)</p> <p>1. Perhitungan dan analisis kinerja PAD melalui ukuran <i>share</i>, <i>growth</i>, dan elastisitas. 2. Menyusun indeks untuk setiap komponen indeks kemampuan keuangan. 3. Menyusun peta kemampuan keuangan.</p> <p>Dilihat dari indikator kinerja PAD, secara umum provinsi-provinsi di Kawasan Barat Indonesia (KBI) mempunyai kemampuan keuangan lebih baik jika dibanding provinsi-provinsi di Kawasan Timur Indonesia (KTI).</p>
2.	<p>Judul :</p> <p>Penulis :</p> <p>Alat Analisis :</p> <p>Simpulan :</p>	<p>Kemampuan Keuangan Daerah Dalam Era Otonomi dan Relevansinya dengan Pertumbuhan Ekonomi (Studi pada Kabupaten/Kota Se-Jawa Bali).</p> <p>Priyo Hari Adi (2012).</p> <p>1. Perhitungan dan analisis kinerja PAD melalui ukuran <i>share</i>, <i>growth</i>, dan elastisitas. 2. Menyusun indeks untuk setiap komponen indeks kemampuan keuangan. 3. Menyusun peta kemampuan keuangan berdasarkan range IKK tertinggi dan IKK terendah.</p> <p>Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara umum daerah mengalami peningkatan pertumbuhan ekonomi dan pertumbuhan PAD. Sayangnya, pertumbuhan ini tidak diikuti dengan peningkatan peran (<i>share</i>) PAD terhadap belanja. Selanjutnya, penelitian ini jga menunjukkan masih tingginya ketergantungan daerah terhadap pemerintah pusat.</p>
3.	<p>Judul :</p> <p>Penulis :</p> <p>Alat Analisis :</p> <p>Simpulan :</p>	<p>Analisis Kemandirian Keuangan Daerah dan Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan.</p> <p>Rudi Aryanto (2011).</p> <p>1. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah. 2. Tipologi Klassen. 3. Peta Kemampuan Keuangan Daerah</p> <p>Kemandirian keuangan Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan memiliki indikasi termasuk kategori sangat rendah.</p>

		Sedangkan hanya beberapa daerah yang termasuk tipe daerah maju berdasarkan analisis Tipologi Klassen, termasuk dalam peta kemampuan keuangan yang menonjol hanya Kota Palembang.
4.	<p>Judul :</p> <p>Penulis :</p> <p>Alat Analisis :</p> <p>Simpulan :</p>	<p>Peta Kemampuan Keuangan Daerah Sesudah Otonomi Daerah : apakah Mengalami Pergeseran ? (Studi Pada Kabupaten dan Kota se Jawa – Bali).</p> <p>Wirawan Setiaji dan Priyo Hari Adi (2007).</p> <p>1. Perhitungan dan analisis kinerja PAD melalui ukuran <i>share</i> dan <i>growth</i>. 2. Pemetaan dan analisis kemampuan keuangan daerah dengan metode kuadran. 3. Pengujian hipotesis menggunakan uji t berpasangan (<i>paired sampled t test</i>).</p> <p>1. Pada peta kemampuan keuangan sebelum otonomi daerah dilaksanakan (1999-2000) persebaran daerah paling tinggi berada pada kuadran IV. Persebaran yang cukup merata berada pada kuadra II dan III. Hal tersebut menunjukkan bahwa pada tahun 1999 dan 2000 sebagian besar daerah yang terletak di Jawa dan Bali belum mempunyai kemandirian dalam membiayai belanja daerah mereka. 2. Terdapat perbedaan <i>Growth</i> (pertumbuhan) PAD yang signifikan antara sebelum dan sesudah otonomi daerah. Namun, tidak diikuti dengan kenaikan <i>share</i> (kontribusi) PAD terhadap belanja. Kontribusi PAD terhadap belanja justru lebih rendah dibanding kontribusi setelah otonomi.</p>