

Analisis Kemampuan Keuangan Daerah Dalam Menghadapi Otonomi Daerah

Kabupaten Gunungkidul

Tahun Anggaran 2002

SKRIPSI



Oleh :

Nama : Rizal Sujarwan

Nomor Mahasiswa : 01313101

Program Studi : Ekonomi Pembangunan

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

FAKULTAS EKONOMI

YOGYAKARTA

2005

Analisis Kemampuan Keuangan Daerah Dalam Menghadapi Otonomi Daerah

Kabupaten Gunungkidul

Tahun Anggaran 2002

SKRIPSI

disusun dan diajukan untuk memenuhi syarat ujian akhir

Guna memperoleh gelar Sarjana jenjang strata I

Program Studi Ekonomi Pembangunan,

pada Fakultas Ekonomi

Universitas Islam Indonesia

Oleh :

Nama : Rizal Sujarwan

Nomor Mahasiswa : 01313101

Program Studi : Ekonomi Pembangunan

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

FAKULTAS EKONOMI

YOGYAKARTA

2005

PERNYATAAN BEBAS PLAGIARISME

“Saya yang bertanda tangan dibawah ini menyatakan bahwa skripsi ini telah ditulis dengan sungguh-sungguh dan tidak ada bagian yang merupakan penjiplakan karya orang lain seperti dimaksud dalam buku pedoman penyusunan skripsi Program Studi Ekonomi Pembangunan FE UII. Apabila di kemudian hari terbukti bahwa pernyataan ini tidak benar maka Saya sanggup menerima hukuman/sanksi apapun sesuai dengan peraturan yang berlaku.”

Yogyakarta,..... 2005

Penulis,

Rizal Sujarwan

PENGESAHAN SKRIPSI

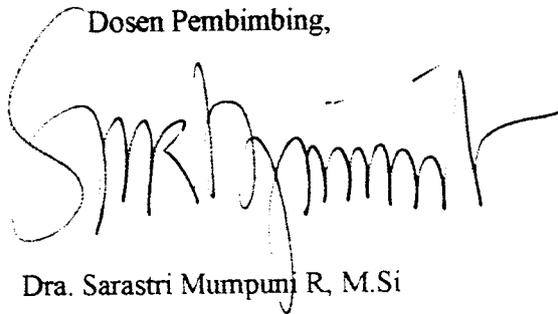
Analisis Kemampuan Keuangan Daerah Dalam Menghadapi Otonomi Daerah
Kabupaten Gunungkidul

Nama : Rizal Sujarwan
Nomor Mahasiswa : 01313101
Program Studi : Ekonomi Pembangunan

Yogyakarta, 28/6 2005

Telah disetujui dan disahkan oleh

Dosen Pembimbing,



Dra. Sarastri Mumpuni R, M.Si

PENGESAHAN UJIAN

Telah dipertahankan/diujiikan dan disahkan untuk
Memenuhi syarat memperoleh gelar
Sarjana jenjang strata I pada Fakultas Ekonomi
Universitas Islam Indonesia

Nama : Rizal Sujarwan
Nomor Mahasiswa : 01313101
Program Studi : Ekonomi Pembangunan

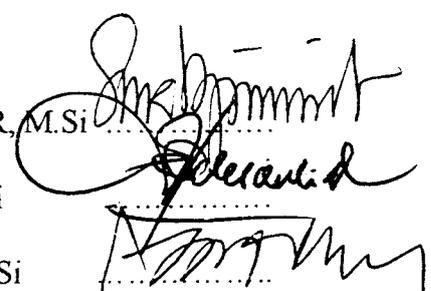
Yogyakarta, 2005

Disahkan oleh,

Pembimbing Skripsi : Dra. Sarasri Mumpuni R, M.Si

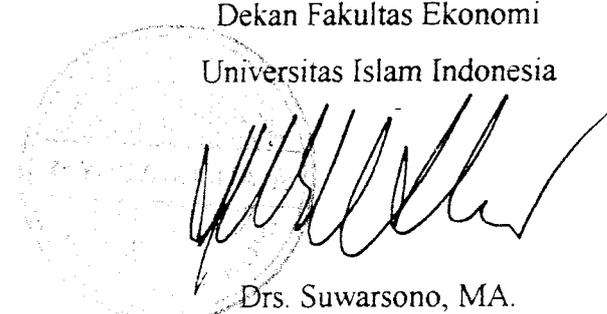
Penguji I : Drs. Nur Feriyanto, M.Si

Penguji II : Drs. Indah Susantun, M.Si



Mengetahui

Dekan Fakultas Ekonomi
Universitas Islam Indonesia



Drs. Suwarsono, MA.

KATA PENGANTAR

Segala puja dan puji bagi Allah SWT atas karunia dan rahmat dan hidayahNya yang telah memberikan kemudahan kepada penyusun dapat menyelesaikan penelitian sampai penyusunan skripsi ini. Shalawat dan salam semoga selalu tercurah kepada Rasulullah Muhammas SAW, sebagai pembawa risalah Islam yang telah mengubah jalan hidup manusia dari kegelapan kepada cahaya terang benderang.

Sebagai suatu sunnatullah bahwa kehidupan manusia dari waktu-kewaktu berjalan dinamis, selalu ada perubahan dan pembaharuan. Manusia selalu mengharapkan suatu bentuk kehidupan yang lebih baik dari sebelumnya. Oleh karena itu, akan ada selalu kecenderungan-kecenderungan dan harapan-harapan yang sama yang diinginkan oleh manusia dibelahan bumi manapun.

Berkaitan dengan penyusunan skripsi ini terdapat pemikiran yang banyak digunakan untuk dijadikan bahan pelajaran bagi kita semua. Skripsi ini juga merupakan syarat akademik untuk meraih gelar sarjana pada Jurusan Ekonomi Pembangunan, Fakultas Ekonomi, Universitas Islam Indonesia Yogyakarta. Skripsi ini berjudul “Analisis Kemampuan Keuangan Daerah Dalam Menghadapi Otonomi daerah di Kabupaten Gunungkidul “. Dalam kesempatan ini penulis menyampaikan rasa terima kasih kepada :

1. Bapak Drs. H. Suwarsono, MA selaku Dekan Fakultas Ekonomi Universitas Islam Indonesia.

2. Bapak Drs. Agus Widarjono, MA selaku Ketua Jurusan Ekonomi Pembangunan.
3. Kedua Orangtuaku tercinta yang selalu memberikan semangat material dan spiritual.
4. Ibu Dra. Sarasri Mumpuni R, M.Si selaku Dosen Pembimbing.
5. Bapak Rokhedi SE selaku Dosen Pembimbing Akademik.
6. Bapak Nur Feriyanto, Bapak Rokhedi, Ibu Indah Susantun, Bapak Suharto dan Dosen-dosen lainnya yang telah banyak mengajarkan Ilmu Ekonominya.
7. Adik-adiku tercinta Neng Dini Kustina dan Sri Laksmi Dewi (Ucu) yang selalu memberi nasehat dan semangat.
8. Spesial Friend Ahmad Rahmadi, Siddiqi Arafat, Rully Desrianto, Mohammad Ridwan, Condro Sujari, Sunaidi, Argan Prima Aditya, Renita Amelia, Dwi Fitri Y, Fita, dan lainnya yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah memberikan dukungan dan suportnya.
9. Anak-anak kos terutama Bung Andes makasih Atas pinjamann komputernya.

Penulis berharap skripsi ini dapat bermanfaat bagi semua pihak serta dapat dijadikan sebagai tambahan informasi tentang proses pertumbuhan ekonomi regional yang lebih baik dimasa yang akan datang.

Penyusun

DAFTAR ISI

	Halaman
Halaman Judul	I
Halaman Pernyataan Bebas Plagiarisme.....	II
Halaman Pengesahan Skripsi	III
Halaman Pengesahan Ujian.....	IV
Halaman Kata Pengantar.....	V
Halaman Daftar Isi.....	VII
Halaman Daftar Tabel.....	X
Halaman Daftar Lampiran.....	XI
Halaman Abstrak.....	XII
Halaman Moto.....	XIII
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1. Latar Belakang.....	1
1.2. Rumusan Masalah.....	8
1.3. Tujuan Penelitian.....	9
1.4. Manfaat Penelitian.....	9
1.5. Sistematika Penulisan.....	10
BAB II TINJAUAN UMUM SUBYEK PENELITIAN.....	12
2.1. Keadaan Wilayah dan Kependudukan.....	12

2.1.1. Geografis.....	12
2.1.2. Kependudukan dan Tenaga Kerja.....	13
2.1.3. Sosial.....	14
2.2. Pertimbangan kebijakan.....	14
2.3. Potensi Ekonomi.....	17
2.3.1. Potensi Pertanian dan Perkebunan.....	17
2.3.2. Potensi Peternakan dan Perikanan.....	18
2.3.3. Potensi Industri dan Pertambangan.....	18
2.4. Keuangan Daerah.....	19
2.5. Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Menurut Kecamatan.....	20
 BAB III KAJIAN PUSTAKA.....	 24
 BAB IV LANDASAN TEORI.....	 31
4.1. Otonomi Daerah.....	31
4.2. Desentralisasi dan Keuangan Daerah.....	34
4.2.1. Pendapatan Asli Daerah (PAD).....	39
4.2.2. Dana Perimbangan.....	40
4.2.3. Pinjaman Daerah	42
4.3. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.....	44
4.4. Tujuan Hubungan Keuangan Pusat-Daerah.....	46
4.5. Kinerja Keuangan daerah.....	47

4.5.1. Derajat Desentralisasi Fiskal.....	48
4.5.2. Kebutuhan Fiskal	48
4.5.3. Kapasitas Fiskal.....	49
4.6. Kebijakan Pengelolaan Keuangan Daerah.....	50
4.7. Tolak Ukur Pengelolaan Keuangan Daerah.....	51
4.8. Pengawasan Keuangan Negara dan Daerah.....	53
BAB V METODE ANALISIS.....	57
5.1. Data yang diperlukan.....	57
5.2. Metode Analisis Data.....	57
5.3. Definisi Operasional.....	58
5.4. Alat Analisis Data.....	60
BAB VI ANALISIS DAN PEMBAHASAN	63
6.1. Derajat Desentralisasi Fiskal.....	63
6.2. Kebutuhan Fiskal.....	66
6.3. Kapasitas Fiskal	68
BAB VII SIMPULAN DAN IMPLIKASI.....	69
7.1. Simpulan	69
7.2. Implikasi	70
DAFTAR PUSTAKA	72

DAFTAR TABEL

Tabel	Halaman
1.1. Penerimaan Daerah Otonom Kabupaten/Kotamadya Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun Anggaran 2002.....	3
1.2. Ringkasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Gunungkidul Tahun Anggaran 2002.....	6
1.3. Produk Domestik Regional Bruto Menurut Kecamatan di Kabupaten Gunungkidul Tahun anggaran 2002.....	21

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran	Halaman
I. Penerimaan Daerah Otonom Kabupaten Gunungkidul Tahun Anggaran 2002.....	73
II. Pengeluaran Daerah Otonom Kabupaten Gunungkidul Tahun Anggaran 2002.....	74
III. Data-data dalam Angka Tahun Anggaran 2002.....	75
IV. Ringkasan Penerimaan Daerah Otonom Kabupaten Gunungkidul Tahun Anggaran 2002	77

ABSTRAK

Skripsi yang berjudul Analisis Kemampuan Keuangan Daerah Dalam Menghadapi Otonomi Daerah di Kabupaten Gunungkidul tahun Anggaran 2002. data yang digunakan adalah data sekunder yaitu dari Ringkasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2002. Data tersebut bersumber dari Gema Gunungkidul, Vol. 3 Nomor 11 Mei 2002.

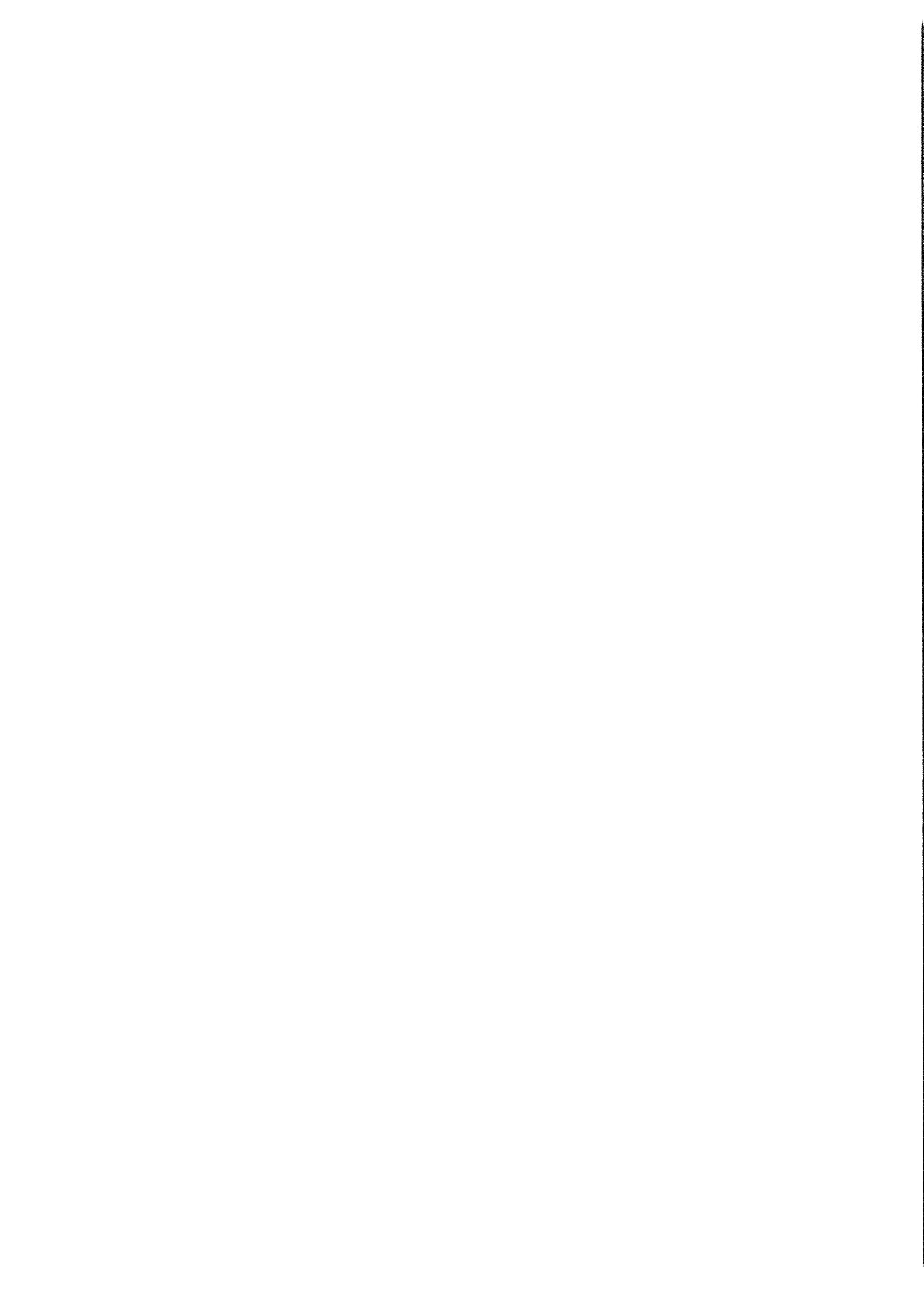
Tujuan penelitian ini adalah mengetahui dan mengukur tingkat kemampuan keuangan daerah dalam menghadapi Otonomi Daerah Kabupaten Gunungkidul tahun Anggaran 2002. Data tersebut diolah dengan menggunakan Derajat desentralisasi fiskal, Kebutuhan Fiskal, dan Kapasitas fiskal.

Kesimpulan yang diperoleh adalah bahwa Kabupaten gunungkidul dalam menghadapi Otonomi Daerah dalam setiap pembiayaan masih kekurangan sehingga diperlukan mekanisme transfer pembiayaan dari pemerintah pusat

MOTO

Manusia sempurna adalah
Manusia yang ingin memenuhi seluruh tujuannya dan berharga untuk
Memimpin manusia menjadi seorang pemimpin
Manusia mesti mempunyai pikiran terbuka
Terhadap segala hal yang memuliakan
Umat manusia

Kenikmatan jiwa
Terletak dalam Memuliakan umat manusia yang
Senantiasa memberikan Dorongan Yang dapat dipercaya
Pada setiap tindakan Karena kepercayaan dapat menentukan
Kemenangan



BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Salah satu unsur reformasi total adalah tuntutan pemberian otonomi yang luas kepada daerah kabupaten dan kota. Tuntutan itu wajar, paling tidak untuk dua alasan. Pertama, intervensi pemerintah pusat yang terlalu besar di masa yang lalu yang telah menimbulkan masalah rendahnya kredibilitas dan efektifitas pemerintah daerah dalam mendorong proses pembangunan dan kehidupan demokrasi di daerah (Mardiasmo, 2002).

Arahan yang terlalu besar dari pemerintah pusat tersebut menyebabkan inisiatif dan prakarsa daerah cenderung mati sehingga pemerintah daerah seringkali menjadikan pemenuhan peraturan sebagai tujuan, dan bukan sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Besarnya arahan dari pemerintah pusat itu didasarkan pada dua alasan utama, yaitu untuk menjamin stabilitas nasional, dan karena kondisi sumber daya daerah yang dirasa masih relatif lemah. Karena dua alasan, sentralisasi otoritas dipandang sebagai prasyarat untuk menciptakan persatuan dan kesatuan nasional serta mendorong pertumbuhan ekonomi.

Kedua, tuntutan pemberian otonomi juga muncul sebagai jawaban untuk memasuki *era new game* yang membawa *new rules* pada semua aspek kehidupan manusia di masa datang. Di era seperti ini, dimana *globalization cascade* sudah semakin meluas, pemerintah akan semakin kehilangan kendali

pada banyak persoalan, seperti pada pandangan internasional, informasi dan ide, serta transaksi keuangan.

Sesuai dengan harapan dan masyarakat, otonomi daerah dimaksudkan untuk mengembalikan kewenangan pengelolaan pembangunan daerah. Bertitik dengan nuansa desentralisasi, maka daerah diberi peluang untuk membangun sendiri daerahnya dengan bingkai acuan dari pusat. Sehubungan dengan hal tersebut, berbagai perundangan dan aturan telah dikeluarkan, diantaranya adalah UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah serta perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, serta presiden dapat membentuk suatu dewan yang bertugas memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan otonomi daerah, yang akan membawa angin segar bagi pengembangan otonomi daerah. Misi kedua Undang-undang tersebut adalah desentralisasi. Desentralisasi tidak hanya berarti pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah yang lebih rendah, tetapi pelimpahan beberapa wewenang pemerintahan ke pihak swasta dalam bentuk privatisasi.

Salah satu aspek dari pemerintahan daerah yang harus diatur secara hati-hati adalah masalah pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Seperti sudah diketahui, anggaran daerah adalah rencana kerja tertentu (satu tahun). Anggaran daerah atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan instrumen kebijakan yang utama bagi pemerintah daerah. Sebagai instrumen Anggaran Daerah menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah.

Anggaran Daerah digunakan sebagai alat untuk menentukan besar pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otoritas pengeluaran dimasa yang akan datang, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kerja, alat untuk memotivasi para pegawai, dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja.

Alokasi tugas dalam menyediakan barang publik antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah akan membawa konsekwensi pembagian atau perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Hal ini disebabkan oleh lemahnya kemampuan administrasi pada pemerintah daerah, terdapat perbedaan yang tinggi dalam kondisi dan situasi antar daerah kabupaten maupun propinsi (Suparmoko, 2002).

TABEL 1.1.

**PENERIMAAN DAERAH OTONOM KABUPATEN/KOTAMADYA
D.I. YOGYAKARTA
TAHUN 2002
(RP 1.000)**

No	Kabupaten/Kotamadya	Rincian		
		Penerimaan	Urusan kas dan perhitungan	total
1	Kota Yogyakarta	303.020.071	16.285.692	319.305.763
2	Sleman	383.093.699	32.564.357	415.658.056
3	Bantul	336.570.264	22.330.911	358.901.175
4	Gunungkidul	251.665.064	17.620.554	269.258.618
5	Kulon Progo	283.023.810	625.670	283.649.480

Sumber : BPS Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

Realisasi penerimaan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten/Kotamadya di Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2002 Tabel 1.1. memperlihatkan data keuangan yang memberikan gambaran statistik perkembangan anggaran dan realisasi, baik penerimaan maupun analisa terhadapnya merupakan informasi yang penting terutama untuk membuat kebijakan dalam mengelola keuangan daerah dan melihat kemampuan atau kemandirian daerah.

Keuangan daerah merupakan salah satu aspek yang sangat penting dari Otonomi Daerah (OTDA) secara keseluruhan. Hal ini disebabkan pengertian kemampuan keuangan daerah menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah seperti pajak daerah, retribusi, dan lain-lain. Namun demikian harus diakui bahwa derajat kemampuan keuangan di Daerah Istimewa Yogyakarta secara rata-rata masih rendah. Hal ini tercermin dari indeks kemampuan rutin masih rendah yang diperoleh dari besarnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap pengeluaran rutin dan presentase dalam tahun yang sama.

Tahun 2000 merupakan tahun awal dalam pelaksanaan otonomi daerah pasca reformasi. Tahun 2002 merupakan tahun pelajaran dari realisasi pelaksanaan otonomi daerah yang telah dilaksanakan pada 1 tahun sebelumnya, kesuksesan dan kegagalan merupakan cerminan dari studi pelaksanaan dari otonomi yang telah dilaksanakan pada tahun sebelumnya. Apabila tahun 2001 mengalami kegagalan dalam melaksanakan proses otonomi daerah, maka tahun 2002 merupakan tahun perbaikan untuk melaksanakan proses otonomi daerah menjadi lebih baik, dengan demikian

tahun 2001 merupakan tahun penentu mampu atau tidaknya kabupaten Gunungkidul dalam melaksanakan otonomi daerah.

Tabel 1.2 merupakan rencana yang diajukan oleh Pemerintah Kabupaten Gunungkidul dalam APBD mengalami perubahan, yang direncanakan Rp. 236.564.092.524,00 ditetapkan menjadi Rp. 240.216.545.524,00. Jika dibandingkan dengan APBD tahun 2001, APBD tahun 2002 ini mengalami peningkatan sebesar Rp. 47.117.994.946,12 dari APBD 2001 sebesar Rp. 193.098.550.577,88 menjadi Rp. 240.216.545.524,00 pada tahun 2002 sedangkan untuk penerimaan dari pinjaman Kabupaten Gunungkidul tidak ada sama sekali (nol) (Alex, 2002).

Kenaikan pendapatan yang menyolok terdapat pada dana perimbangan, yaitu DAU sebesar Rp. 57.859.086,00 dari Rp. 157.630.914,00 tahun 2001 menjadi Rp. 215.490.000,00. Dana Alokasi Umum (DAU) adalah transfer dana dari pemerintah provinsi kepada pemerintah Kabupaten dimana tujuan utamanya adalah untuk pembiayaan keuangan daerah, berarti masih terdapat bantuan dari pemerintah provinsi terhadap pemerintah Kabupaten yang cukup besar. Beberapa pendapatan justru mengalami penurunan, misalnya bagi hasil bukan pajak berkurang Rp. 713.895.578,50. Dari pendapatan Rp. 714.195.578,00 tahun 2001 turun menjadi Rp. 300.000,00 (Alex, 2002)

Anggaran belanja mengalami peningkatan tajam terdapat pada pos belanja rutin, yaitu belanja pegawai mengalami kenaikan sebesar Rp. 77.987.353.160,03. Dari belanja pegawai sebesar Rp. 149.213.864.759,38 tahun 2001, naik menjadi Rp. 201.124.764.524,00 pada tahun 2002. Hal ini disebabkan bertambahnya jumlah pelimpahan pegawai pusat menjadi pegawai daerah. Pada pos belanja pembangunan, sektor pertanian dan kehutanan mengalami penurunan Rp. 1.347.849.500,00. Dari belanja tahun 2001 sebesar Rp. 3.069.590.500,00 menjadi Rp. 1.721.741.000,00 pada tahun 2002 (Alex, 2002).

Salah satu indikator untuk menggambarkan kinerja perekonomian Kabupaten Gunungkidul pada tahun 2002 adalah dengan melihat PDRB Kabupaten Gunungkidul baik atas harga berlaku maupun atas dasar harga konstan. PDRB kabupaten atas dasar harga berlaku mencapai 2,64 trilyun rupiah, dengan pendapatan perkapita sebesar 3,92 juta rupiah. Sedangkan apabila dilihat dari harga konstan 1993, mencapai 0,97 trilyun dengan pendapatan perkapita sebesar 1,44 juta rupiah. Sedangkan laju pertumbuhan ekonomi tahun 2002 yang dicapai kabupaten Gunungkidul adalah 1,90 persen. Hal ini terlihat jelas bahwa Kabupaten Gunungkidul untuk tahun 2002 hingga saat ini masih menghadapi persoalan pengelolaan keuangan dari struktur Anggaran Penerimaan dan Belanja Daerah (APBD), selama ini menunjukkan bahwa Kabupaten Gunungkidul masih menghadapi kendala dalam mengelola keuangan dalam menghadapi otonomi daerah (Alex, 2002).

Proporsi sumbangan dan bantuan dari pemerintah propinsi selalu masih sumber utama dari Penerimaan Asli Daerah (PAD) yang diharapkan dapat menjadi sumber utama pembangunan, ternyata hanya mampu memberi kontribusi yang kecil terhadap pengeluaran rutin. Dalam kaitan ini penyusun tertarik untuk membahas mengenai **“ANALISIS KEMAMPUAN KEUANGAN SUATU DAERAH DALAM MENGHADAPI OTONOMI DAERAH KABUPATEN GUNUNGKIDUL TAHUN ANGGARAN 2002”**.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan diatas, bahwa otonomi daerah adalah pemberian wewenang yang lebih luas kepada daerah untuk mengatur, mengelola rumah tangganya sendiri. Berkaitan dengan hal ini, peranan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah sangat menentukan berhasil tidaknya menciptakan kemandirian yang selalu didambakan tersebut, maka penulis mengambil pokok permasalahan penelitian yang dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana tingkat kemampuan keuangan daerah di Kabupaten Gunungkidul tahun 2002?
2. Bagaimana pengaruh kemampuan keuangan daerah terhadap Derajat Otonomi daerah di Kabupaten Gunungkidul tahun 2002?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Mengetahui dan mengukur tingkat kemampuan keuangan daerah di Kabupaten Gunungkidul untuk tahun 2002 yang ditekankan pada derajat desentralisasi fiskal, kemampuan fiskal, dan kapasitas fiskal.
2. Mengetahui kemampuan keuangan daerah potensi Kabupaten Gunungkidul tahun 2002 dalam menghadapi otonomi daerah.

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan memperoleh informasi yang dapat digunakan sebagai :

1. Bagi pemerintah diharapkan dapat menjadi tambahan informasi sekaligus bahan evaluasi agar lebih memantapkan peran pemerintah dalam menjalankan proses pertumbuhan dimasa mendatang.
2. Dapat dijadikan sebagai bahan informasi bagi peneliti lain yang berminat pada masalah pertumbuhan ekonomi.
3. Bagi penulis ini merupakan hasil aplikasi serta penerapan langsung dari salah satu alat analisis yang di dapat dari bangku kuliah.

1.5. Sistematika Penulisan

Bab I : Pendahuluan

Unsur unsur pokok yang dimuat dalam bab pendahuluan ini adalah latar belakang masalah, rumusan masalah, manfaat dan tujuan penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II : Tinjauan Umum

Bab ini membahas gambaran secara umum atas subjek penelitian, dilakukan dengan merujuk fakta pada data yang bersifat umum sebagai pemahaman secara makro.

Bab III : Kajian Pustaka

Bab ini menjelaskan tentang pendokumentasian dan pengkajian dari hasil penelitian-penelitian yang pernah dilakukan. Dari proses ini ditemukan kekurangan pada penelitian yang lalu, sehingga dapat dijelaskan di mana letak hubungan, perbedaan maupun posisi penelitian dengan peneliti tersebut.

Bab IV : Landasan Teori

Bab ini berisi tentang teori yang digunakan untuk mendekati masalah yang akan diteliti untuk mencari hubungan antar variabel yang terlibat dalam permasalahan yang diangkat, menjelaskan secara implisit yang muncul pada landasan teori, namun belum formal sebagai pernyataan yang siap diuji juga penegasan yang bersifat baku.

Bab V : Metode Penelitian

Bab ini menguraikan tentang metode analisis yang digunakan dalam penelitian dan data-data yang digunakan beserta sumber data.

Bab VI : Analisis dan Pembahasan

Bab ini membahas tentang temuan-temuan yang dihasilkan dalam penelitian.

Bab VII : Simpulan dan Implikasi

Bab ini berisi simpulan-simpulan yang langsung diturunkan dari analisis yang dilakukan pada bab sebelumnya, serta jawaban atas rumusan masalah. Serta implikasi muncul sebagai hasil dari simpulan sebagai jawaban dari rumusan masalah, sehingga dapat ditarik implikasi teoritis penelitian.

BAB II

TINJAUAN UMUM SUBYEK PENELITIAN

2.1. Keadaan Wilayah dan Kependudukan

2.1.1. Geografis

Kabupaten gunungkidul secara geografis terletak antara $7^{\circ} 46'$ - $8^{\circ} 09'$; lintang selatan $110^{\circ} 21'$ - $110^{\circ} 50'$; bujur timur. Sedangkan ketinggian bervariasi antara 0 meter sampai dengan 700 meter di atas permukaan laut.

Kabupaten Gunungkidul di batasi oleh :

Sebelah Utara : Kabupaten Klaten, Kabupaten Sukoharjo, Propinsi
Jawa Tengah

Sebelah Timur : Kabupaten Wonogiri, Propinsi Jawa Tengah

Sebelah Selatan : Samudera Indonesia

Sebelah Barat : Kabupaten Bantul, Kabupaten Sleman, Propinsi
D.I Yogyakarta

Luas wilayah Kabupaten Gunungkidul adalah 1.458,36 km², secara administrasi Pemerintah Kabupaten Gunungkidul terbagi menjadi 18 Kecamatan, dan 144 Desa/Kelurahan (BPS Kabupaten Gunungkidul, 2002).

2.1.2. Kependudukan dan Tenaga Kerja

Penduduk Kabupaten Gunungkidul berdasarkan hasil registrasi pertengahan tahun 2002 berjumlah 750.000 jiwa yang tersebar di 18 Kecamatan dan 144 Desa dengan jumlah terbanyak, yaitu di Kecamatan Wonosari dengan 78.464 jiwa. Sedangkan jumlah penduduk di Kabupaten Gunungkidul pada akhir tahun 2002 mencapai 754.647 jiwa (Profil Kabupaten Gunungkidul, 2002).

Secara keseluruhan jumlah penduduk perempuan lebih banyak dari pada penduduk laki-laki, yang tercermin dari angka ratio jenis kelamin kurang dari 100. Penduduk Usia Kerja di definisikan sebagai penduduk yang berumur 10 tahun keatas. Penduduk Usia Kerja (PUK) terdiri dari Angkatan Kerja (AK) dan Bukan Angkatan Kerja (BAK), mereka yang termasuk Angkatan Kerja adalah penduduk yang bekerja atau yang sedang mencari pekerjaan. Sedangkan Bukan Angkatan Kerja (BAK) adalah mereka yang bersekolah, mengurus Rumah Tangga (RT) atau melakukan kegiatan lainnya (BPS Kabupaten Gunungkidul, 2002).

Dilihat dari status pekerjaan utama sebagian besar penduduk Kabupaten Gunungkidul bekerja sebagai pekerja keluarga sekitar 37,10% dari jumlah penduduk yang bekerja, sedangkan yang berusaha dengan di bantu buruh tetapi masih sangat sedikit, yaitu hanya sekitar 8,94% (BPS Kabupaten Gunungkidul, 2002).

2.1.3. Sosial

Pembangunan bidang pendidikan bertujuan untuk mencerdaskan kehidupan bangsa. Pembangunan Sumber Daya Manusia (SDM) suatu negara akan sangat menentukan karakter dari pembangunan ekonomi dan sosial. Karena manusia adalah pelaku aktif dari seluruh kegiatan tersebut. Dari tahun ke tahun partisipasi masyarakat dalam dunia pendidikan semakin meningkat, hal ini berkaitan dengan berbagai program penduduk yang dicanangkan pemerintah untuk lebih meningkatkan kesejahteraan masyarakat untuk mengenyam bangku pendidikan, tentunya harus diikuti dengan berbagai peningkatan penyediaan fasilitas pendidikan dan tenaga pendidik yang memadai (BPS Kabupaten Gunungkidul, 2002).

Perkembangan pembangunan di bidang spiritual dapat dilihat dari banyaknya sarana peribadatan masing-masing agama. Tempat peribadatan umat Islam, Kristen, Katholik, Hindu, dan Budha pada tahun 2002, masing-masing adalah 3382 unit, 75 unit, 48 unit, 13 unit, dan 6 unit (BPS Kabupaten Gunungkidul, 2002).

2.2. Pertimbangan Kebijakan

Kabupaten Gunungkidul memiliki keunggulan yang tidak tertandingi dalam sektor pertanian, perkebunan, serta perikanan laut di antara kabupaten-kabupaten lain di Propinsi DIY. Ada dua komoditi yang patut diunggulkan, yaitu singkong dan perikanan darat/laut. Namun, Kabupaten Gunungkidul

akan mendapat saingan dari Kabupaten Wonogiri dan Kabupaten Sukoharjo di Jawa Tengah dalam sektor ini (Profil Kabupaten Gunungkidul, 2002).

Masalah ini bisa diatasi dengan kerjasama segitiga (sentra-sentra produksi) untuk membuat pengolahan singkong terpadu di salah satu kabupaten tersebut dengan pertimbangan ekonomis. Sebagai contoh, Gunungkidul sebaiknya melakukan kerjasama dengan Kabupaten Bantul, Kulonprogo, dan Kabupaten Sleman serta Kabupaten lainnya di Jawa Tengah untuk membangun industri terpadu pengolahan singkong. Teknis pelaksanaannya tergantung dari uji kelayakan lokasi industri untuk memilih lokasi yang tepat (Profil Kabupaten Gunungkidul, 2002).

Titik perhatian utama berikutnya perlu diarahkan ke sektor perikanan darat dan laut. Dalam hal perikanan laut, saingan utamanya adalah Kabupaten Wonogiri karena perikananannya didominasi oleh perikanan keramba (darat). Disini kerjasama pengelolaan perikanan laut perlu dibina agar menghasilkan keuntungan yang mensejahterakan semua orang. Laut, selain ikannya bisa dimanfaatkan, airnya juga bisa diolah untuk berbagai keperluan, seperti garam (NaCl) yang bisa diolah menjadi soda api (NaOH), chloor (Cl_2), hydrogen, soda ash (Na_2CO_3), senyawa-senyawa chlorat dan perchlorat, Na-Metal, soda kue, dan seterusnya. Selain garam juga bisa diproses menjadi gypsum yang bisa menghasilkan bahan-bahan kedokteran, dehidrat/pengering, batu tahu, dan kerajinan patung. Ada lagi yang menyerupai garam yaitu *salt bittern* yang bisa dikembangkan menjadi senyawa-senyawa magnesium, senyawa-senyawa

kalium, *food additives*, *fine chemical*, kosmetik, isolator panas, *catalyst*, dan sebagainya (Profil Kabupaten Gunungkidul, 2002).

Kabupaten Gunungkidul memiliki potensi untuk mengembangkan industri pengolahan. Industri tersebut harus berawal dari SDM yang siap menangani dan menghadapi industrialisasi khususnya industri-industri berbasis pertanian, perkebunan, dan kelautan. Faktor yang juga menentukan bagi pengembangan industri tersebut adalah kemudahan akses investasi bagi semua orang yang tertarik dengan potensi Gunungkidul. Otonomi daerah merupakan era baru yang sangat baik untuk memulai investasi dan industrialisasi untuk kelayakan hidup masyarakat Gunungkidul (Profil Kabupaten Gunungkidul, 2002).

Pemerintah daerah harus menetapkan kebijakan yang berpusat pada industri pengelolaan hasil pertanian pada satu sisi dan peningkatan teknologi pertanian pada sisi lain. Peningkatam industri pertanian diarahkan secara serius pada pengolahan hasil pertanian dengan produk-produk bervareasi untuk mencapai nilai tambah setinggi-tingginya. Sementara pada sektor kelautan, berbagai potensi terutama perikanan laut harus diberi perhatian secara sistematis dan terprogram (Profil Kabupaten Gunungkidul, 2002).

Beberapa potensi terbesar di Gunungkidul tersebut merupakan alternatif pilihan bagi penanaman modal untuk membangun bisnis yang mencakup wilayah itu dan bahkan wilayah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Kondisi potensi tersebut memang masih memerlukan studi kelayakan di lapangan namun penjelasan di atas merupakan langkah awal

yang baik bagi jalannya investasi di wilayah tersebut (Profil Kabupaten Gunungkidul, 2002).

Di Daerah Istimewa Yogyakarta, Kabupaten Gunungkidul termasuk kondusif untuk pengembangan dunia usaha, dan dalam kondisi aman dan terkendali ketika daerah lain diguncang oleh berbagai konflik sosial dan keamanan. Proses produksi dan kegiatan lain berjalan seperti biasa walaupun ada perubahan-perubahan karena krisis. Perubahan dan dinamika masyarakat Gunungkidul relatif mendukung perkembangan dalam berbagai bidang termasuk investasi (Profil Kabupaten Gunungkidul, 2002).

2.3. Potensi Ekonomi

Potensi daerah yang dikemukakan pada bagian ini berupa potensi di bidang pertanian, perkebunan, peternakan, industri, pertambangan serta potensi lainnya. Potensi daerah merupakan modal besar bagi kabupaten untuk melaksanakan pembangunan (Profil Kabupaten Gunungkidul, 2002).

2.3.1. Potensi Pertanian dan Perkebunan

Kontribusi sektor dalam pembentukan PDRB kabupaten Gunungkidul masih didominasi oleh sektor pertanian yang mencapai 38,17 persen. Sementara peranan sektor-sektor lain masih relative kecil.

Sektor pertanian dan perkebunan Kabupaten Gunungkidul mampu menghasilkan 755.44 ton singkong ton, singkong dari lahan seluas 44.536 hektar. Sedangkan padi dan jagung hanya menghasilkan ratusan ribu ton

saja pada kisaran luas panen yang tak jauh berbeda dari singkong. Tanaman kelapa menghasilkan 6.663,20 ton dari lahan panen seluas 5.696 hektar. Terdapat pula produksi kacang tanah sebanyak 30.939 ton, kedelai 54.188 ton, mangga 38.225,18 ton, pisang 5.055 ton, pepaya 1.362,8 ton, dan melinjo 2.106,3 ton (Profil Kabupaten Gunungkidul, 2002).

2.3.2. Potensi Peternakan dan Perikanan

Kabupaten Gunungkidul berbatasan langsung dengan Samudera Indonesia dan menghasilkan ikan darat dan laut sebanyak 1.333,18 ton serta rumput laut sebanyak 180,16 ton. Sektor peternakan yang terunggul adalah sapi dengan populasi sebanyak 101.617 ekor dan yang dipotong sebanyak 1.617 ekor, diikuti oleh ternak kambing dengan populasi 146.789 ekor dan yang dipotong 5.571 ekor kambing. Populasi ternak yang lainnya adalah domba 3.458 ekor, ayam 1.653.758 ekor, dan itik 5.391 ekor (Profil Kabupaten Gunungkidul, 2002).

2.3.3. Potensi Industri dan Pertambangan

Potensi bidang ini dihasilkan galian tipe C yang memang boleh dikelola oleh daerah tingkat dua. Di kabupaten ini, industri batu gamping dikelola oleh 2.423 unit usaha, baru tegal/giring oleh 984 unit usaha, dan tanah liat diusahakan oleh 840 unit usaha. Selain tiga industri tersebut terdapat tambang galian C seperti kalsit, batu hitam, batu awat, keprus,

pasir, dan batu basah. Tidak terdapat data tentang industri lainnya dalam berbagai golongan (Profil Kabupaten Gunungkidul, 2002).

2.4. Keuangan Daerah

Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) merupakan salah satu pencerminan kemajuan perekonomian suatu daerah, yang didefinisikan sebagai keseluruhan nilai tambah barang dan jasa yang dihasilkan dalam waktu satu tahun di wilayah tersebut. Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Kabupaten Gunungkidul atas dasar harga berlaku tahun 2002 sebesar 2.410.553 juta rupiah dengan kontribusi terbesar diberikan oleh sektor pertanian yaitu sebesar 40,38%, kemudian disusul oleh sektor perdagangan, hotel dan restoran dengan sumbangan sebesar 13,13% (Profil Kabupaten Gunungkidul, 2002).

Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) atas dasar harga konstan 1993 pada tahun 2002 sebesar 949.289 juta rupiah atau naik sekitar 18.813 juta rupiah dibandingkan tahun 2001. Angka lainnya yang dapat diturunkan dari angka Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB) adalah angka PDRB per kapita. Indikator ini biasanya digunakan untuk mengukur tingkat kemakmuran pendapatan suatu daerah (Profil Kabupaten Gunungkidul, 2002).

2.5. Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) menurut Kecamatan

Beberapa faktor yang mempengaruhi besarnya PDRB Kabupaten Gunungkidul adalah dipengaruhi oleh besarnya PDRB setiap Kecamatan, luas wilayah, tingkat produktivitas/teknologi, dan tersedianya sumber daya alam dan sumber daya manusia yang memadai. Apabila Kecamatan dikelompokkan menjadi tiga kelompok, yaitu kategori kelompok PDRB tinggi, kelompok PDRB sedang dan kelompok dengan nilai PDRB rendah berdasarkan selang kepercayaan (*confidence interval*) yaitu rata-rata PDRB Kecamatan $\pm Z_{\alpha/2} \times$ (standard deviasi) / \sqrt{n} dengan tingkat kepercayaan 95 persen (BPS Kabupaten Gunungkidul, 2002).

Kelompok kecamatan dengan PDRB tinggi, yaitu kecamatan dengan besaran PDRB lebih besar dari 186,49 milyar rupiah ada enam kecamatan. Kecamatan dengan PDRB tertinggi di Kabupaten Gunungkidul dicapai oleh kecamatan Wonosari dengan PDRB sebesar 407,73 milyar rupiah atau mencapai 15,43 persen dari PDRB Kabupaten Gunungkidul (BPS Kabupaten Gunungkidul, 2002).

TABEL 1.3.
PRODUK DOMESTIK REGIONAL BRUTO MENURUT KECAMATAN
KABUPATEN GUNUNGKIDUL
TAHUN ANGGARAN 2002

Kategori	Kecamatan	PDRB (milyar rupiah)
Tinggi	Wonosari	407,73
	Playen	246,98
	Pojong	219,22
	Semin	215,16
	Karang mojo	194,43
	Semanu	188,38
Sedang	Patuk	133,99
	Nglipar	120,78
	Paliyan	110,99
	Ngawen	107,97
Rendah	Rongkop	102,88
	Tepus	102,35
	Saptosari	95,54
	Panggung	90,57
	Giri subo	86,14
	Gedangsari	79,36
	Tanjungsari	72,68
	Purwosari	67,49

Sumber : BPS Kabupaten Gunungkidul

Tingginya PDRB kecamatan Wonosari ini antara lain disebabkan oleh terkonsentrasinya kegiatan ekonomi di kecamatan ini seperti kegiatan perdagangan, jasa, perbankan, dan sektor angkutan dan komunikasi. Sedangkan lima kecamatan lain yang termasuk kategori PDRB tinggi berturut-turut adalah kecamatan : yaitu kecamatan Semanu, Ponjong, Karang mojo, Playen dan kecamatan Semin, masing-masing mempunyai besaran PDRB berturut-turut 188,38 milyar rupiah, 219,22 milyar, 194,43 milyar, 246,98 milyar, dan 215,16 milyar rupiah (BPS Kabupaten Gunungkidul, 2002).

Besarnya PDRB kecamatan untuk lima kecamatan tersebut mencapai 55,71 persen dari PDRB Kabupaten Gunungkidul. Kelompok kecamatan dengan PDRB rendah, yaitu kecamatan dengan besaran PDRB lebih kecil dari 107,14 milyar rupiah ada 8 kecamatan. Kedelapan kecamatan tersebut adalah Kecamatan Panggang 90,57 milyar, Purwosari 67,49 milyar, Saptosari 95,54 milyar, Tepus 102,35 milyar, Tanjungsari 72,68 milyar, Rongkop 102,88 milyar, Girisubo 86,14 milyar, dan Kecamatan Gedangsari 79,35 milyar. Dari kedelapan kecamatan dengan PDRB terendah di kabupaten Gunungkidul tersebut, kecamatan Purwosari, yang mempunyai besaran PDRB terendah yaitu sebesar : 67,49 milyar rupiah atau hanya sebesar 2,55 persen dari PDRB Kabupaten Gunungkidul. Besarnya PDRB kedelapan kecamatan tersebut hanya mencapai 30,57 persen dari PDRB Kabupaten Gunungkidul (BPS Kabupaten Gunungkidul, 2002).

Dilain pihak kecamatan yang termasuk kedelapan kategori kelompok dengan besaran PDRB sedang ada empat kecamatan. Keempat kecamatan

tersebut adalah : Kecamatan Paliyan, Patuk, Nglipar, dan kecamatan Ngawen. Besarnya PDRB atas dasar berlaku untuk keempat kecamatan tersebut adalah : 110,99 milyar, 120,78 milyar, dan 107,97 milyar rupiah . Besarnya kontribusi keempat kecamatan tersebut terhadap PDRB Kabupaten Gunungkidul mencapai 13,72 persen (BPS Kabupaten Gunungkidul, 2002).

BAB III

KAJIAN PUSTAKA

Telaah pustaka membahas tentang penelitian sebelumnya dan di jadikan sebagai sumber penulis untuk membahas tentang kemampuan keuangan daerah. Tujuan dari telaah pustaka adalah sebagai landasan teori untuk penelitian yang akan dikerjakan dan membandingkan hasil penelitian yang diperoleh sebelumnya, sehingga penelitian ini mempunyai landasan yang kuat dan dapat mengetahui perbedaan yang diperoleh.

Penelitian mengenai kemampuan keuangan pernah dilakukan. Dari beberapa penelitian yang ada dengan menggunakan variable yang sama yang dikemukakan adalah Derajat Desentralisasi Fiskal, Kebutuhan Fiskal, dan Kapasitas Fiskal untuk mengukut tingkat kemampuan keuangan dan kemandirian suatu daerah, dan hasil yang diperoleh dari penelitian tersebut adalah sebagai berikut :

1. Yulianti

Menurut Yulianti (Abdul Halim, 2004), yang meneliti tentang “Kemampuan Keuangan Daerah dengan studi kasus Kabupaten Malang.” Keberhasilan otonomi daerah diperlukan kesiapan pemerintah daerah di segala bidang, terutama kesiapan sumber daya manusia yang mampu menjawab tantangan-tantangan dalam pelaksanaan otonomi daerah untuk memberdayakan potensi daerah yang ada sehingga dari segi keuangan yang

merupakan unsure utama dalam menjalankan pemerintahan daerah dapat dicapai kemandirian.

Berdasarkan hasil penelitian dari sisi keuangan daerah disimpulkan sebagai berikut :

- a. Desentralisasi yang dihitung dari proporsi PAD terhadap APBD yang mencapai rata-rata sebesar 15% dan proporsi BHPBP terhadap PDRB sebesar 29%. Hal ini menunjukkan ketergantungan Pemerintah kabupaten terhadap pemerintah pusat sangat tinggi. Untuk dapat mencapai kemandirian dengan mengandalkan pada PAD saja, maka diperlukan waktu lebih kurang 7 tahun, sedangkan jika mengandalkan PAD + BHPBP maka diperlukan waktu lebih kurang 4 tahun.
- b. Dilihat dari kemampuan PAD dalam mendanai belanja rutin daerah maka rata-rata sebesar 32% dan jika ditambah dengan hasil dari bagi hasil pajak/bukan pajak mencapai 65%. Hal ini juga berindikasi bahwa dalam pembiayaan belanja rutin masih memerlukan bantuan dari pemerintah pusat.
- c. Kapasitas Fiskal yang relative baik dibandingkan dengan standard rata-rata kabupaten yang diteliti dibandingkan dengan Kebutuhan Fiskalnya maka terdapat ketergantungan (*gap*) sebesar 12%. Jadi untuk menutupi kekurangan tersebut masih diperlukan dana dari pemerintah pusat.

2. Kifliansyah

Berdasarkan analisa perkembangan realisasi Anggaran Penerimaan dan Belanja Daerah (APBD) Kaabupaten Daerah Tingkat II Hulu Sungai Tengah, dengan menggunakan variable yang sama yaitu : Derajat Desentralisasi Fiskal, Kebutuhan Fiskal, dan Kapasitas Fiskal, secara garis besar dapat diambil beberapa kesimpulan sebagai berikut (Abdul Halim, 2004) :

- a. Anggaran Penerimaan dan Belanja Daerah (APBD) yang sebagian besar dananya masih bersumber dari alokasi pemerintah/instansi yang lebih tinggi (pemerintah pusat dan propinsi) mengindikasikan bahwa suatu daerah tidak dapat dikatakan mandiri.
- b. Kemampuan Pendapatan Asli Daerah (PAD) untuk menopang pengeluaran baik belanja rutin maupun belanja pembangunan (belanja modal) yang relatif masih sangat rendah yaitu kurang dari 5% dari total pengeluaran, sehingga ketergantungan suatu daerah terhadap pemerintah pusat masih tinggi.
- c. Dengan menggunakan Kapasitas Fiskal, Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebagian besar berasal dari pajak dan retribusi daerah, sedangkan bagian laba Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) sunbangannya masih kecil terhadap pemerintah daerah berarti kemampuan untuk pembiayaan pembangunan masing mengalami ketergantungan terhadap pemerintah pusat.

3. Jasagung Heriyadi

Menurut Jasagung Heriyadi (Abdul Halim, 2004), dalam penelitiannya “Estimasi Penerimaan dan Belanja Daerah serta Derajat Desentralisasi Fiskal Kotamadya Yogyakarta 1996/1997,” seperti di kutip oleh Abdul Halim (2004), dikemukakan bahwa untuk mengukur derajat desentralisasi Fiskal proporsi PAD dan BHPBP terhadap PAD dapat menentukan sejauh mana tingkat kemampuan suatu daerah dalam pembiayaan pembangunan untuk memenuhi kebutuhan belanja daerah.

4. Nataludin

Menurut Nataludin dalam penelitiannya “Potensi Perimbangan Pada Penerimaan Daerah Propinsi Jambi” yang menganalisis dengan menggunakan alat analisis Kafasitas Fiskalnya memberikan kesimpulan bahwa :

- a. Pola hubungan dan tingkat kemandirian daerah yang sangat rendah dengan persentase antara 2,31% sampai dengan 21,60% berarti daerah tersebut tidak mampu menjalani otonomi, tetapi jika tidak ada dana perimbangan.
- b. Penerimaan daerah dengan dibantu dari dana perimbangan, memberikan kontribusi yang sangat besar pada penerimaan daerah, sehingga dana perimbangan ini juga dapat dijadikan tambahan dana yang dapat menilai yingkat kemampuan daerah dalam membiayai keuangannya (Abdul Halim, 2004).

5. Sumodiningrat

Menurut Sumodiningrat (2002), dalam penelitiannya tentang pembangunan ekonomi terutama pembangunan di daerah, peranan yang sangat penting dari keuangan daerah adalah adanya pemantapan otonomi daerah. Otonomi daerah ditunjukkan dengan delegasi kewenangan pengambilan keputusan dan administrasi pembangunan serta delegasi pembiayaan pembangunan. Kemampuan suatu daerah dalam membiayai pembangunan sangat tergantung pada kemampuan daerah yang bersangkutan didalam memanfaatkan potensi alam dan ekonomi serta manajemen keuangan daerah (Mardiasmo, 2002).

6. Mardiasmo

Menurut Mardiasmo (2002), dalam penelitiannya menjelaskan bahwa Akuntabilitas keuangan daerah merupakan salah satu elemen kemampuan keuangan daerah yang diperlukan untuk mengontrol kebijakan keuangan daerah tersebut. Selanjutnya ia menyatakan bahwa akuntabilitas keuangan daerah adalah kewajiban pemerintah daerah untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan dan melaporkan (*to report*), serta mengungkapkan (*to disclose*) segala kegiatan yang terkait dengan penerimaan dan penggunaan uang publik (*public money*) kepada pihak yang memiliki hak dan wewenang untuk meminta pertanggungjawaban tersebut.

7. Koswara

Menurut Koswara dalam penelitiannya menjelaskan bahwa ciri utama menunjukkan suatu daerah tersebut otonom mampu berotonomi terletak pada kemampuan keuangan daerahnya. Artinya daerah otonom harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan sendiri, sedangkan ketergantungan pada bantuan pemerintah pusat harus seminimal mungkin, sehingga PAD harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar yang didukung oleh kebijakan pembagian keuangan pusat dan daerah sebagai prasyarat sistem pemerintahan (Mardiasmo, 2002).

8. Paul Hersney dan Kenneth Blanchard

Menurut Paul Hersney dan Kennethh Blanchard, secara konseptual pola hubungan antara pusat dengan pemerintah daerah, harus dilakukan sesuai dengan kemampuan keuangan daerah dalam membiayai pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan, walaupun pengukuran kemampuan keuangan daerah ini akan menimbulkan perbedaan (Davey, 1988).

9. Husnan dan Suwarsono

Menurut Husnan dan Suwarsono (1994), yang menyatakan bahwa tahap perencanaan merupakan hal yang sangat penting dan menentukan karena pada pada tahap ini diidentifikasi berbagai kegiatan yang perlu dilakukan, lama waktu masing-masing kegiatan, biaya termasuk didalamnya *supply* logistik agar masing-masing kegiatan dapat berjalan dengan lancar. Secara operasional anggaran daerah merupakan alat untuk mengukur kemampuan dan potensi suatu daerah serta sebagai alat alokasi

dana/pembiayaan untuk berbagai program dan kemudian diterapkan dalam menjalankan fungsi dan tugas penyelenggaraan pemerintah, pembangunan dan pelayanan masyarakat (Supriatmo, 1996).

Melalui penelitian sebelumnya dapat diketahui bahwa untuk mengukur kemampuan, kemandirian, dan ketergantungan pembiayaan daerah dapat dihitung dengan menggunakan rumus Derajat Desentralisasi Fiskal, Kebutuhan Fiskal, dan Kapasitas Fiskal, penelitian yang sedang dilakukan untuk subyek yang sama lebih mengarah pada kemampuan keuangan daerah ditinjau dari aspek yang sama. Dalam hal ini yang diamati adalah sama.



BAB IV

LANDASAN TEORI

4.1. Otonomi Daerah

Pelaksanaan pembangunan daerah merupakan bagian dari integral dari pembangunan nasional. Salah satu sasaran yang akhir-akhir ini mendapatkan perhatian dan prioritas adalah perkembangan dan kemandirian daerah dalam mengelola keuangan daerah guna dapat melaksanakan otonomi daerah secara luas dan nyata serta bertanggung jawab. Dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 (UU No.32/2004) tentang penyelenggaraan pemerintah daerah dan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 (UU No.33/2004) tentang rancangan kebijakan terhadap pemerintah daerah yang dinyatakan dalam Bab XIII pasal 224 ayat (1) dan ayat (2), yaitu (Tabrani, 2004) :

- a) Ayat (1) dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah, Presiden dapat membentuk suatu dewan yang bertugas dan memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan otonomi daerah.
- b) Ayat (2) Dewan sebagaimana dimaksud pada ayat(1) bertugas memberikan saran dan pertimbangan kepada presiden antara lain mengenai rancangan kebijakan :
 - a. pembentukan, penyempurnaan, dan penggabungan daerah serta pembentukan kawasan khusus.
 - b. Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, yang meliputi :

1. Perhitungan bagian masing-masing daerah atas dana bagi hasil pajak dan sumber daya alam sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
2. Formula dan perhitungan Dana Alokasi Umum (DAU) masing-masing daerah berdasarkan besaran DAU sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
3. Dana Alokasi Khusus (DAK) masing-masing daerah untuk setiap tahun anggaran berdasar besaran DAK dengan menggunakan kriteria sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Perubahan yang mendasar atas disahkannya kedua UU tersebut adalah pada terdapatnya kewenangan yang lebih besar dalam mengelola keuangan daerah. Karena pengelolaan keuangan daerah menjadi isi dan isu utama otonomi daerah, maka fungsi keuangan menjadi sangat penting bagi daerah sebab keuangan merupakan motor bagi penggerak roda perekonomian daerah yang dapat memicu pertumbuhan ekonomi. Dengan adanya pembaharuan dalam sistem pemerintahan daerah, maka organisasi pengelola keuangan juga akan mengalami perubahan.

Tujuan otonomi daerah menurut Smith (1985), dalam sebuah analisis yang dikemukakan oleh Syarif Hidayat dibedakan dari dua sisi kepentingan, yaitu kepentingan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dari kepentingan pemerintah pusat tujuan utamanya adalah pendidikan politik, pelatihan kepemimpinan, menciptakan stabilitas politik, dan mewujudkan demokratisasi

sistem pemerintahan di daerah. Sementara bila dilihat dari sisi kepentingan pemerintah daerah ada tiga tujuan, yaitu (Mardiasmo, 2002) :

1. Untuk mewujudkan apa yang disebut sebagai *political equality*, artinya melalui otonomi daerah diharapkan akan lebih membuka kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktifitas politik di tingkat lokal atau daerah.
2. Untuk menciptakan *local accountability*, artinya dengan otonomi akan meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam memperhatikan hak-hak masyarakat.
3. Untuk mewujudkan *local responsiveness*, artinya dengan otonomi daerah diharapkan akan mempermudah antisipasi terhadap berbagai masalah yang muncul dan sekaligus meningkatkan akselerasi pembangunan sosial dan ekonomi daerah.

Otonomi diarahkan untuk memacu pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya, meningkatkan kesejahteraan rakyat, menggalakan prakarsa dan peran aktif masyarakat serta peningkatan pendayagunaan potensi daerah secara optimal dan terpadu secara nyata, dinamis dan bertanggungjawab sehingga memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa, mengurangi beban pemerintah pusat dan campur tangan di daerah yang akan memberikan peluang untuk koordinasi tingkat lokal (Abdul Halim, 2004).

Nyata berarti pemberian otonomi pada daerah didasarkan pada faktor-faktor, perhitungan, tindakan dan kebijaksanaan yang benar-benar menjamin daerah yang bersangkutan dapat mengurus rumah tangganya sendiri.

Sedangkan dinamis didasarkan pada kondisi dan perkembangan pembangunan dan bertanggung jawab adalah pemberian otonomi yang yang diupayakan untuk memperlancar pembangunan di pelosok tanah air. Uraian tersebut adalah merupakan tujuan ideal dari otonomi daerah. Pencapaian tujuan tersebut tentunya tergantung dari kesiapan masing-masing daerah yang menyangkut ketersediaan sumber daya atau potensi daerah, terutama adalah sumber daya manusia yang tentunya akan berperan dan berfungsi sebagai penggerak jalannya pemerintahan daerah (Abdul Halim, 2004).

4.2. Desentralisasi dan Keuangan Daerah

Salah satu faktor penting yang mempengaruhi keberhasilan desentralisasi adanya penyerahan sumber dan, sumber daya manusia, dan perangkat fisiknya yang memadai untuk mendukung pelaksanaan urusan yang diserahkan ke daerah. Masalah bukan jumlah dana yang memadai, tetapi seberapa jauh kewenangan daerah menentukan penggunaan sumber dana dan menggali sumber dana di daerah (Davey, 1988).

Pelaksanaan urusan daerah tersebut membutuhkan suatu kebijakan keuangan daerah yang efektif. Kebijakan keuangan daerah merupakan bagian dari keuangan negara pada tingkat pemerintah daerah. Keuangan daerah merupakan alat fiskal pemerintah, hal ini bagian dari integral dari keuangan negara dalam mengalokasikan sumber-sumber ekonomi, pemeratakan hasil pembangunan dan menciptakan stabilitas ekonomi selain stabilitas sosial politik (Davey, 1988).

Kebijakan keuangan daerah sendiri mencakup (Davey, 1988):

1. Pembiayaan dalam rangka asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan
2. Sumber Pendapatan Asli Daerah
3. Pengelolaan Keuangan Daerah dan peningkatan kemampuan aparatur daerah dalam mengelola keuangan dan pendapatan daerah. Semakin penting titik berat otonomi di daerah Tingkat II dari aspek politik, pemerintahan dan ekonomi, dorongan Daerah Tingkat II lebih berperan, tampaknya membutuhkan reformasi keuangan daerah.

Menurut Denis A. Rondineli, John R. Nelis dan G. Sabbier Cheema (Davey, K.J, 1998) bahwa desentralisasi sangat dipengaruhi oleh faktor politik, ekonomi dan budaya seperti :

1. Sampai seberapa jauh birokrasi politik lokal mendukung desentralisasi melalui pelimpahan organisasi dan tanggung jawabnya.
2. Seberapa jauh perilaku, sikap dan budaya yang mendukung terciptanya iklim desentralisasi pengambilan keputusan dan pemerintahan.
3. Kebijaksanaan dan program yang dirancang yang memadai untuk mendorong desentralisasi pengambilan keputusan dan manajemen pembangunan.
4. Sampai seberapa jauh tersedianya sumber dana atau keuangan yang memadai bagi organisasi yang mendapatkan pelimpahan tanggung jawab.

Faktor yang terakhir merupakan isu kebijaksanaan keuangan daerah yang menarik dalam rangka pengelolaan keuangan daerah secara berdayaguna dan berhasilguna. Mobilisasi keuangan daerah erat kaitannya dengan struktur peningkatan pengelolaan keuangan yang diarahkan pada penggalan potensi, investasi, dan bantuan. Peran keuangan daerah semakin penting selain karena keterbatasan dana yang dapat dialihkan ke daerah berupa bantuan dan subsidi, juga karena makin kompleksnya persoalan yang dihadapi pemerintah daerah dan pemecahannya membutuhkan partisipasi masyarakat daerah (Davey, 1988).

Keuangan daerah adalah kemampuan pemerintah daerah untuk mengelola mulai dari merencanakan, melaksanakan, mengawasi, mengendalikan dan mengevaluasi berbagai sumber keuangan sesuai dengan kewenangannya dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan di daerah yang diwujudkan dalam bentuk Anggaran Penerimaan dan Belanja Daerah (Davey, 1988).

Berdasarkan asas desentralisasi, semua urusan pemerintah daerah, baik mengenai pengeluaran belanja pegawai dan operasional daerah maupun mengenai proyek-proyek pembangunan daerah harus dibiayai dari APBN. Tidak berarti bahwa pemerintah daerah harus mempunyai Penerimaan Asli Daerah (pajak dan retribusi daerah) yang mencukupi untuk segala pengeluaran tersebut, akan tetapi dapat juga dari penerimaan daerah berupa subsidi atau bagi hasil dari pusat (Davey, 1988).

Asas tugas pembantuan, pemerintah pusat dapat menugaskan daerah untuk melaksanakan tugas yang seharusnya dilaksanakan pemerintah pusat.

Demikian pula pemerintah daerah dapat menugaskan pemerintah yang lebih rendah tingkatannya untuk melakukan tugas tersebut. Desentralisasi menekankan agar urusan yang merupakan tugas pemerintah daerah dibiayai atas beban APBD. Disisi pentingnya pengelolaan keuangan daerah yang optimal, baik dalam struktur penerimaan maupun pengeluaran keuangan daerah yang tercermin dalam APBD (Davey, 1988).

Anggaran Penerimaan dan Belanja Daerah (APBD) pada hakikatnya merupakan pencerminan kebijaksanaan dan program kegiatan dalam satu tahun anggaran daerah dalam bentuk uang. Pengelolaan APBD dilaksanakan berdasarkan aturan keuangan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam rangka asas desentralisasi, struktur keuangan daerah yang tercermin dalam APBD merupakan motor penggerak dalam kegiatan otonomi daerah, maupun penunjang bagi komplementer dan suplementer terhadap pelaksanaan pembangunan sektoral yang dilaksanakan di daerah (Davey, 1988).

Desentralisasi keuangan ditujukan untuk membiayai kegiatan pemerintahan dan gerak pembangunan daerah guna menunjang tujuan pembangunan daerah, selain itu, peranan keuangan daerah yang makin meningkat akan mendorong terwujudnya otonomi secara nyata dan bertanggung jawab. Secara spesifik keuangan daerah itu penting, karena (Davey, 1988):

1. Keuangan daerah sangat berperan jumlahnya dalam perekonomian nasional (dilihat dari PDB) dan perekonomian regional (dilihat dari PDRB)
2. Banyak barang publik (fasilitas sosial ekonomi) yang disediakan oleh pemerintah daerah.
3. Kebijakan pemerintah daerah biasanya mempengaruhi (melandasi) kebijakan-kebijakan nasional.
4. Masalah *diversity and ease of mobility*
Diversity adalah karakter ekonomi antar daerah yang berbeda-beda (beragam). *Ease of mobility*, bahwa dalam perekonomian daerah mudah sekali berpindah-pindah (bergerak) aktivitas ekonominya sehingga mempengaruhi perekonomian daerah.

Keuangan daerah pada dasarnya permintaan terhadap barang dan jasa publik yang disediakan oleh pemerintah daerah adalah analog atau mirip dengan permintaan terhadap barang dan jasa nasional. Konsep dasar yang melandasi permintaan terhadap barang dan jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah berarti sama dengan landasannya dengan konsep permintaan konsumen dalam hal teori kepuasan maksimal (*marginal utility theory*) (Baswir, Revrison, 1999).

Konsumen dalam hal mengkonsumsi barang dan jasa selalu ingin bertujuan untuk memaksimalkan kepuasannya dengan didasari oleh anggaran (pendapatan) yang ada, maka dapat dikatakan dalam konteks keuangan daerah permintaan terhadap barang dan jasa oleh pemerintah daerah hanyalah

merupakan perluasan pandangan dari teori permintaan konsumen untuk membentuk teori perilaku pemerintah daerah (Baswir, Revrison, 1999).

4.2.1. Pendapatan Asli Daerah

Pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, pemerintah daerah diharapkan memiliki kemandirian yang lebih besar. Akan tetapi, saat ini masih banyak masalah yang dihadapi pemerintah daerah terkait dengan upaya meningkatkan penerimaan daerah (Mardiasmo, 2002) antara lain :

1. Tingginya tingkat kebutuhan (*fiscal need*) yang tidak seimbang dengan kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) yang dimiliki daerah, sehingga menimbulkan *fiscal gap*.
2. Kualitas layanan yang masih memprihatinkan menyebabkan produk layanan publik yang sebenarnya dapat dijual ke masyarakat direspon secara negatif. Keadaan tersebut juga menyebabkan keengganan masyarakat untuk membayar pajak dan retribusi.
3. Lemahnya infrastruktur prasarana dan sarana umum.
4. Berkurangnya dana bantuan dari pusat (DAU dari pusat yang tidak mencukupi).
5. Belum diketahui potensi PAD yang mendekati kondisi riil.

Upaya peningkatan kapasitas fiskal daerah (*fiscal capacity*) sebenarnya tidak hanya menyangkut peningkatan PAD dan kemandirian. Peningkatan kapasitas fiskal pada dasarnya adalah optimalisasi sumber

pada sumber penerimaan daerah. Oleh karena itu tidak perlu dibuat dikotomi antara Pendapatan Asli Daerah dengan Dana Perimbangan.

Pemerintah daerah seringkali dihadapkan dengan masalah tingginya kebutuhan fiskal daerah (*fiscal need*) sementara kapasitas fiskal daerah tidak mencukupi. Hal ini akan menyebabkan terjadi kesenjangan fiskal (*fiscal gap*). Manajemen PAD terkait dengan upaya peningkatan kapasitas fiskal daerah, sedangkan terhadap kebutuhan fiskal daerah perlu dilakukan manajemen pengeluaran daerah secara komprehensif, salah satu caranya adalah dengan membuat standar biaya, dan pemanfaatan sumber-sumber ekonomi.

4.2.2. Dana Perimbangan

Dana Perimbangan terdiri atas (Mardiasmo, 2002):

1. Bagian Daerah dari penerimaan Pajak Penghasilan Perseorangan, Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, dan penerimaan dari sumber daya alam.
2. Dana Alokasi Umum (DAU)

Sumber keuangan lainnya untuk pemerintahan daerah berasal dari dana alokasi yang berasal dari pemerintah pusat yang dulunya disebut sebagai dana subsidi atau ganjaran. Dana ini sesungguhnya berasal dari dana yang dikumpulkan dari berbagai hasil penerimaan PBB dan bea perolehan hak atas bumi dan bangunan. Dana alokasi ini dibedakan menjadi dana alokasi umum dan dana alokasi khusus. Dana

alokasi umum yang dibagikan daerah berasal dari APBN dengan tujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah dan nilainya minimum 25% dari anggaran rutin dalam APBN. Dana ini dialokasikan 10% untuk propinsi dan 90% untuk kabupaten/kota.

3. Dana Alokasi Khusus (DAK)

Dana alokasi khusus juga berasal dari APBN dan dialokasikan ke kabupaten/kota untuk membiayai kebutuhan tertentu yang sifatnya khusus, tergantung pada tersedianya dana dalam APBN. Yang dimaksud kebutuhan khusus adalah kebutuhan yang sulit diperkirakan dengan rumus alokasi umum, dan/atau kebutuhan yang merupakan kometmen atau prioritas nasional. Sebagai contoh dari kebutuhan khusus ini adalah kebutuhan di kawasan transmigrasi yang tidak sama dengan kebutuhan di daerah lain, pembangunan jalan di kawasan terpencil, pembangunan saluran irigasi primer, dan saluran drainase primer.

Kebutuhan yang prioritas nasional contohnya adalah proyek kemanusiaan untuk memenuhi kebutuhan dasar dan juga proyek-proyek yang dibiayai oleh donor baik nasional maupun internasional. Disamping itu jenis dana lain seperti dana reboisasi yang dibagi dengan perimbangan 60% untuk pemerintah pusat dan 40% untuk pemerintah daerah penghasil dana reboisasi dan penghijauan di daerah. Ditegaskan pula bahwa untuk dana alokasi khusus ini harus ada dana pendamping yang berasal dari

APBD guna menyatakan komitmen dan tanggung jawab dari pemerintah daerah yang bersangkutan (Mardiasmo, 2002).

Pelaksanaan desentralisasi fiskal, pemerintah daerah mendapatkan bagian Pajak Penghasilan Perseorangan sebesar 20% dan 80% untuk pemerintah pusat. Penerimaan negara dari Pajak Bumi dan Bangunan dengan imbangannya 10% untuk pemerintah pusat dan 90% untuk pemerintah daerah. Penerimaan negara dari Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan akan dibagi dengan imbangannya 20% untuk pemerintah pusat dan 80% untuk daerah (Mardiasmo, 2002).

Penerimaan pemerintah pusat dari bagi hasil PBB dan PHPTB tersebut akan dibagikan kepada seluruh kabupaten dan Kota. Bagian daerah yang diterima pemerintah daerah yang berasal dari sumber daya alam sektor kehutanan, sektor pertambangan umum, dan sektor perikanan dibagi dengan imbangannya 20% untuk pemerintah pusat dan 80% untuk daerah (Mardiasmo, 2002).

4.2.3. Pinjaman Daerah

Undang-undang No. 33 Tahun 2004 pemerintah daerah dapat melakukan pinjaman dari sumber dalam atau sumber luar negeri dengan persetujuan pemerintah pusat untuk membiayai sebagian anggarannya. Pinjaman dalam negeri dapat bersumber dari pemerintah pusat dan/atau lembaga komersial, atau melalui penerbitan obligasi daerah. Pinjaman luar negeri dimungkinkan dilakukan daerah, namun mekanismenya harus

melalui pemerintah pusat. Ketentuan mengenai pinjaman daerah selanjutnya dinyatakan dalam Bab XIII pasal 224 ayat (1) dan ayat (2) (Tabrani, 2004).

Adanya pinjaman daerah sebagai sumber pembiayaan pembangunan merupakan upaya pemerintah daerah untuk menunjukkan kemampuan dan mendewasakan sistem perencanaan anggaran daerah secara lebih mantap dan mandiri (strategi investasi). Pemerintah daerah menentukan skala prioritas program yang layak dibiayai oleh dana pinjaman yaitu program pengembangan infrastruktur sosial, infrastruktur ekonomi, dan infrastruktur khusus.

Berdasarkan tujuan penggunaannya pinjaman daerah diklasifikasikan menjadi (Departemen Dalam Negeri, 1994 :8) :

1. Pinjaman daerah untuk membiayai program infrastruktur sosial yang bertujuan meningkatkan pelayanan umum.
2. Pinjaman daerah untuk membiayai program infrastruktur ekonomi atas dasar pemulihan biaya.
3. Pinjaman untuk penyertaan modal dalam perusahaan daerah; dan
4. Pinjaman daerah secara langsung digunakan untuk mengembangkan bidang usaha untuk dapat menghasilkan keuntungan.

Pemerintah daerah senantiasa ingin mendapatkan pinjaman daerah dengan syarat-syarat yang lunak dan tidak memberatkan di saat jatuh tempo membayar angsuran pinjaman (Davey, 1988:227).

Namun demikian pinjaman daerah dapat menimbulkan pengaruh terhadap keuangan pemerintah daerah. Menurut Jones (1996:20), beberapa efek utama yang muncul dan adanya pinjaman pemerintah adalah (Davey, 1988) :

1. Pemerintah punya kelebihan dana untuk pengeluaran berjalan atau investasi modal.
2. Kekurangan dana yang diperlukan oleh pemerintah untuk investasi dapat dilakukan oleh sektor swasta (*private sector*).
3. Bertambahnya pinjaman membutuhkan akan pajak yang lebih tinggi.
4. Keadaan neraca pembayaran akan tertekan (*distorted*) jika pinjaman bersumber dari luar negeri

Memungkinkan timbulnya inflasi akibat meningkatnya pengeluaran pemerintah.

4.3. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Anggaran merupakan suatu alat perencanaan mengenai pengeluaran dan penerimaan (atau pendapatan) di masa yang akan datang, umumnya disusun untuk satu tahun. Disamping itu anggaran merupakan alat kontrol atau pengawasan terhadap baik pengeluaran maupun pendapatan dimasa yang akan datang. Sejak tahun 1967, Rencana Anggaran dan Belanja Daerah (RAPBD) di Indonesia disusun dan diberlakukan mulai tanggal 1 April sampai dengan tanggal 31 Maret tahun berikutnya. Namun khusus untuk tahun 2000 tahun

anggaran akan dimulai tanggal 1 April dan berakhir tanggal 31 Desember (Mardiasmo, 2002).

Undang-Undang Republik Indonesia No. 32 Tahun 2004 Bab XIII Pasal 224 dinyatakan bahwa penyelenggaraan tugas Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dibiayai dari dan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), sedangkan penyelenggaraan tugas Pemerintah (pusat) di Daerah dibiayai dari dan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (Tabrani, 2004).

Beban Anggaran Pendapatan dan Belanja di pemerintah daerah memerlukan biaya yang tidak sedikit jumlahnya. Oleh karena itu, pemerintah daerah juga perlu memahami darimana sumber keuangan itu diperoleh. Dalam hal ini Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 juga menyebutkan bahwa sumber pendapatan daerah terdiri dari (Tabrani, 2004) :

Ayat (1) dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah, Presiden dapat membentuk suatu dewan yang bertugas dan memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan otonomi daerah.

Ayat (2) Dewan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertugas memberikan saran dan pertimbangan kepada presiden antara lain mengenai rancangan kebijakan :

- c. pembentukan, penyempurnaan, dan penggabungan daerah serta pembentukan kawasan khusus.
- d. Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, yang meliputi :

1. Perhitungan bagian masing-masing daerah atas dana bagi hasil pajak dan sumber daya alam sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
2. Formula dan perhitungan Dana Alokasi Umum (DAU) masing-masing daerah berdasarkan besaran DAU sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
3. Dana Alokasi Khusus (DAK) masing-masing daerah untuk setiap tahun anggaran berdasar besaran DAK dengan menggunakan kriteria sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

4.4. Tujuan Hubungan Keuangan Pusat – Daerah

Asas Negara Kesatuan Indonesia menyatakan bahwa daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pemerintah pusat. Atas asas ini maka antara keuangan negara/pusat dan keuangan daerah terdapat hubungan yang sangat erat sekali, bukan saja antara tingkatan pemerintahan, akan tetapi mencakup pula faktor-faktor strategi pembangunan dan pengawasan terhadap daerah (Davey, 1988).

Hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah sangatlah kompleks, karena mencakup permasalahan yang sangat luas. Banyak faktor yang perlu dipertimbangkan untuk merumuskan suatu sistem hubungan keuangan antara pemerintah pusat maupun daerah, baik faktor ekonomi dan ekonomis khususnya politis (Davey, 1988).

Kemandirian keuangan daerah dalam pembiayaan pembangunan tidak dapat ditafsirkan bahwa tiap tingkatan pemerintah di daerah harus dapat membiayai seluruh keperluan dari penerimaan asli daerah. Adanya pemerataan dalam kebijakan trilogi pembangunan memungkinkan diberikannya bantuan atau sumbangan pemerintah pusat kepada daerah, di samping adanya proyek tersebut dilaksanakan (Sadono Sukirno, 1999).

Tujuan hubungan antara keuangan pusat dan daerah (Davey, 1998 : 225), adalah :

1. Adanya pembagian wewenang yang rasional antara tingkat-tingkat pemerintah mengenai peningkatan sumber-sumber pendapatan dan penggunaannya.
2. Pemerintah daerah mendapat yang cukup dari sumber-sumber dana, sehingga dapat menjalankan tugas dan fungsi dengan lebih baik (penyediaan dana untuk menutupi kebutuhan rutin pembangunan).
3. Pembagian yang adil antara pembelanjaan daerah yang satu dengan daerah yang lainnya.
4. Pemerintah daerah dalam mengusahakan pendapatan sesuai dengan pembagian yang adil terhadap keseluruhan beban pengeluaran pemerintah.

4.5. Kinerja Keuangan Daerah

Tingkat kemampuan daerah dalam menjalankan otonomi daerah, salah satunya bisa diukur melalui kinerja/kemampuan keuangan daerah. Berikut ini disampaikan beberapa alat analisis kinerja keuangan daerah yang didasarkan

pada konsep Hikmah (1999), untuk melihat kinerja keuangan daerah dilakukan perhitungan sebagai berikut (Abdul Halim, 2004) :

4.5.1. Derajat Desentralisasi Fiskal

Derajat Desentralisasi sebagai alat untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah yang telah diberlakukan, perlu dilakukan langkah-langkah dalam mengantisipasi pelaksanaan otonomi daerah tersebut. Salah satu kewenangan dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah kewenangan dalam pengelolaan keuangan daerah. Untuk perlu diketahui dengan cara perhitungan melalui Derajat desentralisasi Fiskal yang bertujuan untuk mengukur tingkat kemandirian dengan melihat estimasi penerimaan PAD, BHPBP, dan Sumbangan daerah.

Derajat desentralisasi fiskal dihitung dengan menggunakan rumus (Abdul Halim, 2004):

$$DF \text{ PAD} = \frac{\text{Total Penerimaan daerah (PAD)}}{\text{Totap Penerimaan Daerah (TPD)}} \times 100 \%$$

$$DF \text{ BHPBP} = \frac{\text{Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak Daerah (BHPBP)}}{\text{Total Penerimaan Daerah (TPD)}} \times 100 \%$$

$$DF \text{ SB} = \frac{\text{Sumbangan dan Bantuan Daerah (SBD)}}{\text{Total Penerimaan Daerah (TPD)}} \times 100 \%$$

Penjumlahan dari TPD = DF PAD + DF BHPBP + DF SB, hasil perhitungan tinggi maka desentralisasinya tinggi/mandiri (TPD = 100 %).

4.5.2. Kebutuhan Fiskal (*fiscal need*)

Alat bantu untuk mengetahui kebutuhan fiskal Kabupaten Gunungkidul, maka terlebih dahulu dihitung kebutuhan fiskal standar yang diperoleh dari 5 kabupaten/kota se Daerah Istimewa Yogyakarta (Abdul Halim, 2004).

$$SKP = \frac{\sum \text{Pengeluaran Daerah} / \sum \text{Penduduk D.I Yogyakarta}}{\sum \text{Kabupaten/Kota}}$$

Menghitung Indeks Pelayanan Publik PerKapita Kabupaten Gunungkidul digunakan Tahun Anggaran 2002 adalah sebagai berikut :

$$PPP = \frac{\text{Jumlah Pengeluaran Rutin dan Pembangunan per kapita}}{\text{Jumlah Penduduk}}$$

Besarnya Indeks Pelayanan Publik PerKapita Kabupaten Gunungkidul :

$$IPPP = \frac{\text{Pengeluaran aktual per kapita untuk jasa-jas Publik (PPP)}}{\text{Standap Kebutuhan Fiskal}}$$

Semakin tinggi hasilnya, maka kebutuhan fiskal suatu daerah semakin besar (KF=1).

4.5.3. Kapasitas Fiskal (*fiscal capacity*).

Sama halnya dengan kebutuhan fiskal di atas, untuk standar fiskal adalah kapasitas fiskal Daerah Istimewa Yogyakarta digunakan data PDRB per kapita Daerah Istimewa Yogyakarta atas dasar harga konstan tahun 2002, maka besarnya kapasitas fiskal standar sebagai berikut (Abdul Halim, 2004):

$$KFs = \frac{\sum \text{PDRB} / \sum \text{Penduduk Daerah Istimewa Yogyakarta}}{\sum \text{Kabupaten/Kota}}$$

Besarnya kapasitas fiskal Kabupaten Gunungkidul dapat dihitung sebagai berikut :

$$FC = \frac{\sum \text{PDRB} / \sum \text{Penduduk Kabupaten Gunungkidul}}{\sum \text{Kapasitas Fiskal Standarn(KFS)}}$$

Semakin tinggi hasilnya, maka kapasitas fiskal suatu daerah semakin tinggi (FC=1).

4.6. Kebijakan Pengelolaan Keuangan Daerah

Kebijakan umum pengelolaan keuangan daerah disesuaikan dengan situasi dan kondisi serta potensi daerah dengan berpedoman pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah daerah, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Berdasarkan peraturan perundang-undangan tersebut maka dapat dikemukakan bahwa kebijakan umum pengelolaan keuangan daerah antara lain sebagai berikut (Mardiasmo, 2002) :

1. Dalam mengalokasikan anggaran baik rutin maupun pembangunan senantiasa berpegang pada prinsip-prinsip anggaran berimbang dan dinamis serta efisiensi dan efektivitas dalam meningkatkan produktifitas.
2. Anggaran rutin diarahkan untuk menunjang kelancaran tugas pemerintahan dan pembangunan.

3. Anggaran pembangunan diarahkan untuk meningkatkan sektor-sektor secara berkesinambungan dalam mendukung penyempurnaan maupun memperbaiki sarana dan prasarana yang dapat menunjang peningkatan pembangunan dan kemasyarakatan dengan memperhatikan skala prioritas.

4.7. Tolak Ukur Pengelolaan Keuangan Daerah

Menurut I Gusti Ayu Rima Kusuma D (Mardiasmo, 2002), ciri-ciri pengelolaan keuangan yang baik adalah sebagai berikut :

1. Sederhana

Sistem yang sederhana lebih mudah dipahami dan dipelajari oleh mereka yang bertugas menjalankannya, dan lebih besar kemungkinan diikuti tanpa salah, dapat lebih cepat memberikan hasil, dan mudah diperiksa dari dalam dan dari luar. Karena itu, tujuan praktis yang hendak dicapai dalam menyusun suatu pengelolaan keuangan salah satunya adalah menciptakan tata cara yang sederhana sejalan dengan hasil atau tujuan yang hendak dicapai.

2. Lengkap

Secara keseluruhan, pengelolaan keuangan hendaknya dapat digunakan untuk mencapai semua tujuan, dan harus mencakup segi keuangan setiap keuangan daerah, jadi kegiatan menyusun anggaran harus menegakan keabsahan penerimaan dan pengeluaran. Menjaga agar daerah selalu dapat melunasi kewajiban keuangannya, menjalankan pengawasannya dari dalam, berusaha mencapai hasil guna dan daya guna

setinggi-tingginya dalam semua kegiatan dan menjaga jangan sampai ada penerimaan dan pengeluaran yang tidak masuk rencana atau tidak dimasukkan dalam anggaran.

3. Berhasil Guna

Pengelolaan keuangan bersangkutan dalam kenyataan harus dapat mencapai tujuan-tujuan yang bersangkutan. Hal ini kadang-kadang dapat diwujudkan melalui peraturan, misalnya peraturan yang mengharuskan pemerintah daerah menyelesaikan rencana anggarannya pada tanggal tertentu sebelum tahun anggaran.

4. Berdaya Guna

Dalam hal ini, daya guna memiliki dua segi yaitu :

- a. Daya melekat pengelolaan keuangan bersangkutan harus dinaikan setinggi-tingginya, artinya hasil yang harus ditetapkan harus dapat dicapai dengan biaya serendah-rendahnya, dari sudut jumlah petugas dan dana yang dibutuhkan atau hasil yang dicapai harus sebesar-besarnya.
- b. Pengelolaan keuangan yang bersangkutan harus dirancang sedemikian rupa sehingga memperbesar daya guna yang menjadi alat pemerintah daerah untuk menjalankan kegiatan-kegiatan itu dan tidak menghambatnya.

5. Mudah disesuaikan

Pengelolaan keuangan jangan dibuat demikian kaku sehingga sulit menerapkan atau menyesuaikan atau menyesuaikan pada keadaan yang berbeda-beda.

4.8. Pengawasan Keuangan Negara dan Daerah

Pengawasan keuangan negara dan daerah merupakan integral dari pengelolaan keuangan negara dan daerah. Berdasarkan pengertiannya, pengawasan keuangan negara dan daerah pada dasarnya mencakup segala tindakan untuk menjamin agar pengelolaan keuangan negara dan daerah berjalan sesuai dengan rencana, ketentuan dan undang-undang yang berlaku, sedang berdasarkan objeknya, pengawasan APBN/APBD, pengawasan BUMN/BUMD, maupun pengawasan barang-barang milik negara dan daerah lainnya (Baswir, 1999).

Pengawasan bukan merupakan tahapan tersendiri dari daur anggaran walaupun pengawasan sebagian besar berkaitan dengan pengawasan anggaran, namun pengawasan sesungguhnya merupakan bagian yang penting dari pengurusan keuangan negara secara keseluruhan. Oleh karena itu, bila dikaitkan dengan daur anggaran, maka pengawasan anggaran meliputi baik tahap penyusunannya, tahap pelaksanaannya, maupun tahap pertanggung jawabannya. Dengan kata lain, pengawasan anggaran sudah harus dimulai sejak tahap penyusunannya, dan baru berakhir pada tahap pertanggung jawabannya. Pada dasarnya tujuan pengawasan adalah untuk mengamati apa

yang sesungguhnya terjadi serta membandingkan dengan yang seharusnya terjadi (Baswir, 1999).

Pengawasan keuangan negara dan daerah menurut ruang lingkupnya dibedakan menurut jenis yaitu pengawasan intern dan pengawasan ekstern. Pengawasan intern dibedakan pula menjadi dua, yaitu pengawasan intern dalam arti sempit adalah pengawasan yang dilakukan oleh pengawas dimana pejabat yang diawasi itu dengan aparat sama-sama bernaung dalam seorang pimpinan seorang menteri atau ketua lembaga., lembaga yang bertugas melaksanakan fungsi pengawasan internal dalam arti sempit ini adalah Inspektorat Jendral Departemen (Irijendep), Inspektorat Wilayah Propinsi (Itwilprop), Inspektorat Wilayah Daerah Kabupaten (Itwilkab), dan Inspektorat Wilayah Daerah Kota (Itwilkot) (Baswir, 1999).

Pengawasan dalam arti luas pada dasarnya sama dengan pengawasan intern sempit, perbedaan pokoknya hanya terletak pada adanya korelasi langsung pengawas tidak bernaung dalam satu departemen atau lembaga, tetapi masih dalam satu kelompok eksekutif. Dalam struktur organisasi pemerintah, fungsi pengawasan internal dalam arti luas ini diselenggarakan oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dan Inspektur Jendral Pembangunan (Baswir, 1999).

Pengawasan internal melalui sistem pengawasan adalah unsur pengawasan internal yang diselenggarakan oleh birokrasi pemerintah dengan mengembangkan sistem pengawasan sebagai integral dari tata kerja kelembagaannya. Karena tanggungjawab atas berjalan atau tidaknya sistem

pengawasan ini melekat di pundak sistem setiap atasan langsung atau pengawasan melekat ini, pemerintah bermaksud mengendalikan setiap kegiatan aparaturnya sehingga dapat dijaga kesesuaiannya dengan rencana, ketentuan dan undang-undang yang berlaku (Abdul Halim, 2004).

Tujuan pengawasan melekat adalah terciptanya kondisi yang mendukung kelancaran dan kecepatan pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintah dan pembangunan, kebijaksanaan, rencana dan perundang-undangan yang berlaku, yang dilakukan oleh atasan langsung. Sasaran pelaksanaannya adalah sebagai berikut (Abdul Halim, 2004) :

1. Peningkatan disiplin serta prestasi kerja dan pencapaian sasaran pelaksanaan tugas.
2. Menekan hingga sekecil mungkin penyalahgunaan wewenang
3. Menekan hingga sekecil mungkin kebocoran serta pemborosan keuangan negara dan segala bentuk pungutan liar.
4. Mempercepat penyelesaian perijinan dan peningkatan pelayanan kepada masyarakat.
5. Mempercepat urusan Kepegawaian sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berkaku.

Pengertian dari pengawasan ekstern adalah suatu bentuk pengawasan yang dilakukan oleh suatu unit pengawasan yang berada dalam organisasi yang diawasi dan tidak mempunyai hubungan kedinasan. Secara operasional, tugas pengawasan ekstern dilakukan oleh BPK (Badan Pengawas Keuangan). Disamping itu dikenal pula bentuk pengawasan legislatif yang mempunyai

arti adalah suatu bentuk pengawasan yang dilakukan oleh lembaga perwakilan rakyat terhadap kebijaksanaan dan pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintah dan pembangunan. Pengawasan legislatif dalam prakteknya dilaksanakan oleh DPR RI, DPRD Tingkat I dan Tingkat II (Abdul Halim, 2004).

Bentuk pengawasan yang termasuk kedalam pengawasan ekstern adalah pengawasan dari masyarakat adalah suatu bentuk pengawasan yang dilakukan oleh warga masyarakat disampaikan secara lisan atau tertulis kepada aparatur pemerintah yang berkepentingan, berupa pikiran, saran, gagasan atau keluhan serta pengaduan yang bersifat membangun disampaikan secara langsung maupun melalui media masa. Selanjutnya, pengertian pengawasan ekstern eksekutif adalah suatu bentuk pengawasan yang dilakukan (Situmorang, 1993).

Badan Pemeriksa Keuangan adalah merupakan suatu badan yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah yang bertugas memeriksa tanggung jawab pemerintah dalam bidang keuangan negara dan tidak dibawah pemerintah. Dalam langkah selanjutnya hasil pemeriksaan BPK ini diberitahukan kepada DPR RI, yang kemudian menggunakan hasil pemeriksaanya untuk dipakai sebagai bahan penilaian atau pengawasan dan bahan pembahasan RAPBN tahun berikutnya (Situmorang, 1993).



BAB V

METODE ANALISIS

5.1. Data yang diperlukan

Data yang diperlukan dapat berupa data sekunder yaitu data yang diperoleh dari kantor Badan Pusat Statistik (BPS) dan RAPBD Kabupaten Gunungkidul. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data Rencana Anggaran dan Penerimaan Belanja Daerah (RAPBD) Tahun Anggaran 2002, karena sumber APBD tahun 2002 yang diterbitkan oleh Gema Gunungkidul yang lebih mendekati validitas dibandingkan data Perkapita terbitan Lembaga Pemerintah (secara teori), tetapi penelitian ini didukung data berupa :

1. Badan Pusat Statistik (BPS) Propinsi
2. Pendapatan Asli Daerah (PAD) tiap Kecamatan di Kabupaten Gunungkidul
3. Anggaran dan Penerimaan Belanja (APBD) Kabupaten Gunungkidul.
4. Jumlah Penduduk Kabupaten Gunungkidul tahun 2002.
5. Profil Kabupaten Gunungkidul tahun 2002.

5.2. Metode Analisis Data

Penelitian ini digunakan data sekunder dalam bentuk laporan dari berbagai instansi terkait Tahun Anggaran 2002.

5.2.1. Analisis Kualitatif

Analisis kualitatif adalah alat untuk membahas dan menerangkan hasil penelitian tentang berbagai gejala atau kasus berupa uraian secara

sistematis. Analisis ini untuk memperoleh informasi – informasi mengenai kemampuan keuangan daerah di Kabupaten Gunungkidul tahun 2002.

5.2.2. Analisis Kuantitatif

Analisis Kuantitatif adalah yang menggunakan data berupa angka-angka perhitungan. Analisis ini dapat diperoleh dengan menggunakan derajat desentralisasi fiskal, kebutuhan fiskal (*fiscal need*), dan kapasitas fiskal (*fiscal capacity*).

5.3. Definisi Operasional

Definisi operasional dalam penelitian ini menggunakan variabel-variabel sebagai berikut :

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Sesuatu sumber pendapatan yang diperoleh suatu daerah dari hasil-hasil pendapatan yang sah yang diukur dengan satuan milyar rupiah.

2. Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak untuk Daerah (BHPBP)

Sesuatu yang diperoleh suatu daerah yang berasal dari potensi Bea Perolehan atas Tanah dan Bangunan dan Hasil Alam yang diukur dengan satuan milyar rupiah.

3. Sumbangan Daerah (SB)

Sumber pendapatan yang diperoleh dari pemerintah atau pihak swasta untuk membiayai sebagian anggaran dengan persetujuan pemerintah pusat yang diukur dengan satuan milyar rupiah.

4. Penerimaan Daerah

Sumber pendapatan yang diperoleh untuk membiayai sebagian anggaran secara keseluruhan bersumber dari pendapatan-pendapatan yang sah yang diukur dengan satuan milyar rupiah.

5. Pengeluaran untuk jasa Publik

Bagian belanja yang berupa: Belanja Administrasi Umum, Belanja Operasi dan pemeliharaan, serta Belanja Modal/Pembangunan yang dialokasikan atau digunakan untuk membiayai kegiatan yang hasil, manfaat, dan dampaknya secara langsung dinikmati oleh masyarakat yang diukur dengan satuan milyar rupiah.

6. Pengeluaran Rutin

Bagian belanja yang berupa: Belanja Administrasi Umum, Belanja Operasional Pemeliharaan, serta Belanja Modal/Pembangunan yang dialokasikan atau digunakan untuk membiayai kegiatan yang hasil, manfaat, dan dampaknya tidak secara langsung dinikmati oleh masyarakat yang diukur dengan satuan milyar rupiah.

7. Jumlah Penduduk

Jumlah penduduk adalah sekelompok individu yang melakukan kegiatan atau aktivitas dalam suatu wilayah untuk menunjang jalannya kegiatan dalam memenuhi kehidupan bermasyarakat yang diukur dengan satuan jumlah jiwa.

5.4. Alat Analisis Data

Data-data yang diperoleh selanjutnya dianalisis dengan menggunakan derajat desentralisasi fiskal, kebutuhan fiskal (*fiscal need*), dan kapasitas fiskal (*fiscal capacity*), yaitu untuk mengetahui kemampuan keuangan daerah. Dengan rumus sebagai berikut :

5.4.1 .Derajat Desentralisasi Fiskal

Pelaksanaan otonomi daerah yang telah diberlakukan, perlu dilakukan langkah-langkah dalam mengantisipasi pelaksanaan otonomi daerah tersebut. Salah satu kewenangan dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah kewenangan dalam pengelolaan keuangan daerah. Untuk perlu diketahui dengan cara perhitungan melalui Derajat desentralisasi Fiskal yang bertujuan untuk mengukur tingkat kemandirian dengan melihat estimasi penerimaan PAD, BHPBP, dan Sumbangan daerah.

Derajat desentralisasi fiskal dihitung dengan menggunakan rumus (Abdul Halim, 2004):

$$DF\ PAD = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah (PAD)}}{\text{Total Penerimaan Daerah (TPD)}} \times 100 \%$$

$$DF\ BHPBP = \frac{\text{Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak Daerah (BHPBP)}}{\text{Total Penerimaan Daerah (TPD)}} \times 100 \%$$

$$DF\ SB = \frac{\text{Sumbangan dan Bantuan Daerah (SBD)}}{\text{Total Penerimaan Daerah (TPD)}} \times 100 \%$$

Penjumlahan dari TPD = PAD + BHPBP + SB, hasil perhitungan tinggi maka desentralisasinya tinggi/mandiri (TPD = 100 %).

5.4.2 Kebutuhan Fiskal (*fiscal need*)

Perhitungan untuk mengetahui kebutuhan fiskal Kabupaten Gunungkidul, maka terlebih dahulu dihitung kebutuhan fiskal standar yang diperoleh dari 5 kabupaten/kota se Daerah Istimewa Yogyakarta.

$$SKP = \frac{\sum \text{Pengeluaran Daerah} / \sum \text{Penduduk D.I Yogyakarta}}{\sum \text{Kabupaten/ Kota}}$$

Menghitung Indeks Pelayanan Publik PerKapita Kabupaten Gunungkidul digunakan Tahun Anggaran 2002 adalah sebagai berikut :

$$PPP = \frac{\text{Jumlah Pengeluaran Rutin dan Pembangunan per kapita}}{\text{Jumlah Penduduk}}$$

Besarnya Indeks Pelayanan Publik PerKapita Kabupaten Gunungkidul :

$$IPPP = \frac{\text{Pengeluaran aktual per kapita untuk jasa-jasa Publik (PPP)}}{\text{Standap Kebutuhan Fiskal}}$$

Semakin tinggi hasilnya, maka kebutuhan fiskal suatu daerah semakin besar.

5.4.3 Kapasitas Fiskal (*fiscal capacity*).

Sama halnya dengan kebutuhan fiskal di atas, untuk standar fiskal adalah kapasitas fiskal Daerah Istimewa Yogyakarta digunakan data PDRB per kapita Daerah Istimewa Yogyakarta atas dasar harga konstan tahun 2002, maka besarnya kapasitas fiskal standar sebagai berikut :

$$KFs = \frac{\sum \text{PDRB} / \sum \text{Penduduk Daerah Istimewa Yogyakarta}}{\sum \text{Kabupaten/Kota}}$$

Besarnya kapasitas fiskal Kabupaten Gunungkidul dapat dihitung sebagai berikut :

$$FC = \frac{\sum \text{PDRB} / \sum \text{Penduduk Kabupaten Gunungkidul}}{\sum \text{Kapasitas Fiskal Standarn(KFS)}}$$

Semakin tinggi hasilnya, maka kapasitas fiskal suatu daerah semakin tinggi.



BAB VI

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Metode untuk mengetahui kesiapan Pemerintah Kabupaten Gunungkidul dalam menghadapi otonomi daerah khususnya di bidang keuangan daerah Tahun Anggaran 2002, dalam pembahasan ini digunakan alat analisis yang dikelompokkan sebagai berikut :

6.1 Derajat Desentralisasi Fiskal.

Derajat desentralisasi fiskal sebagaimana diuraikan pada Bab IV, untuk mengukur derajat desentralisasi fiskal dapat menggunakan beberapa indikator atau rasio. Namun demikian pada pembahasan ini indikator/rasio yang digunakan adalah (LAMPIRAN IV) :

- a. Rasio PAD dengan Total Pendapatan Daerah
- b. Rasio PAD + Bagi Hasil dengan Total Pendapatan Daerah
- c. Rasio PAD dengan Pengeluaran Rutin
- d. Rasio PAD + Bagi Hasil dengan Pengeluaran Rutin

Derajat desentralisasi fiskal dapat dihitung dengan menggunakan rumus sebagai berikut (Abdul Halim, 2004):

$$DF \text{ PAD} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah (PAD)}}{\text{Total Penerimaan Daerah (TPD)}} \times 100 \%$$

$$DF \text{ PAD} = \frac{10.258.118.509,00}{240.216.546.524,00} \times 100 \%$$

$$DF\ PAD = 0,0427 \times 100 \%$$

$$DF\ PAD = 4,27 \%$$

Memperhatikan perkembangannya dari hasil perhitungan ratio ini terlihat bahwa proporsi PAD terhadap total APBD tahun 2002 sebesar 4,27 %.

$$DF\ BHPBP = \frac{\text{Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP)}}{\text{Total Penerimaan Daerah (TPD)}} \times 100 \%$$

$$DF\ BHPBP = \frac{7.604.747.015,00}{240.216.546.524,00} \times 100 \%$$

$$DF\ BHPBP = 0,0316 \times 100 \%$$

$$DF\ BHPBP = 3,16 \%$$

Proporsi Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak terhadap PDRB dilihat dari hasil perhitungan derajat desentralisasi fiskal sebesar 3,16 % dari total PAD.

$$DF\ SB = \frac{\text{Sumbangan dan Bantuan Daerah (SBD)}}{\text{Total Penerimaan Daerah (TPD)}} \times 100 \%$$

$$DF\ SB = \frac{215.490.000.000,00}{240.216.546.524,00} \times 100 \%$$

$$DF\ SB = 0,897 \times 100 \%$$

$$DF\ SB = 89,71 \%$$

Proporsi sumbangan dan bantuan pemerintah pusat terhadap total Anggaran penerimaan dan Belanja Daerah (APBD) sebesar mencapai 89,71 %. Ini mencerminkan banyaknya keuangan yang diperlukan untuk pembiayaan yang perlu dibantu dan subsidi dari pemerintah pusat. Hal ini berarti bahwa pembiayaan belanja pembangunan masih sangat tergantung pada alokasi dana dari pemerintah, yaitu dari dana APBN dan APBD Propinsi.

Gabungan dari hasil yang telah diolah yang menghitung untuk mengetahui tingkat kemandirian (TPD = 1) dalam pembiayaan daerah adalah sebagai berikut :

$$\text{TPD} = \text{DF PAD} + \text{DF BHPBP} + \text{SB}$$

$$\text{TPD} = 4,27 \% + 3,16 \% + 89,71 \%$$

$$\text{TPD} = 97,14 \%$$

Perkembangan PAD terlihat bahwa proporsi PAD terhadap total APBD tahun 2002 sebesar 4,27 %, penerimaan dari Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak secara nominal yang hanya sebesar 3,16 %, dan Proporsi sumbangan dan bantuan pemerintah pusat terhadap total Anggaran penerimaan dan Belanja Daerah (APBD) sebesar mencapai 89,71 %, secara nominal dari jumlah DF PAD + DF BHPBP + DF SB dengan hasil kurang dari 100 % yaitu 97,13 %. Hal ini tidak sebanding dengan peningkatan untuk sisi pengeluarannya (100% dari total APBD). Sehingga untuk menyeimbangkan antara sisi penerimaan dan sisi pengeluaran diperlukan subsidi dari pemerintah pusat dan hal inilah yang menyebabkan ketergantungan kepada pemerintah pusat masih ada meskipun Kabupaten Gunungkidul mendekati mandiri.

Kondisi ini menunjukkan bahwa ketergantungan terhadap Pemerintah Pusat semakin menurun yang dibuktikan dengan hasil perhitungan tahun 2002. Namun jika dikaji lebih dalam ketergantungan ini disebabkan antara lain adanya krisis ekonomi yang berkepanjangan, perubahan struktur anggaran bidang ekonomi, subsidi pembangunan kepada daerah bawahan, serta angsuran Pinjaman/Hutang dan bunga dari total APBD.

6.2 Kebutuhan Fiskal

Perhitungan untuk mengetahui kebutuhan fiskal Kabupaten Gunungkidul, maka terlebih dahulu dihitung kebutuhan fiskal standar yang diperoleh dari 5 kabupaten/kota se Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2002 Berdasarkan Harga Konstan (Rp 1.000), sebagai berikut (Lampiran III):

- Jumlah Pengeluaran Rutin dan Pembangunan = Rp 445.738.906,00
- Jumlah Penduduk = 3.360.348 jiwa
- Pengeluaran Putin dan Pembangunan per kapita = Rp 132.646,65

Berdasarkan data di atas maka besarnya rata-rata kebutuhan fiskal standar se Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun Anggaran 2002 (Rp 1.000), sebagai berikut (Tabel 1.2.) :

$$SKP = \frac{\sum \text{Pengeluaran Daerah} / \sum \text{Penduduk D.I Yogyakarta}}{\sum \text{Kabupaten/Kota}}$$

$$SKP = \frac{445.738.906 / 3.360.348}{5}$$

$$SKP = \frac{132.646,65}{5}$$

$$SKP = \text{Rp } 26.529,30$$

Menghitung Indeks Pelayanan Publik PerKapita Kabupaten Gunungkidul digunakan Tahun Anggaran 2002 (Rp 1.000), sebagai berikut (Lampiran III) :

- Jumlah Pengeluaran Rutin dan Pembangunan = Rp 249.998.502,00
- Jumlah Penduduk = 753.000 jiwa
- Pengeluaran Rutin dan Pembangunan per kapita = Rp 332.003,30

Besarnya Indeks Pelayanan Publik PerKapita Kabupaten Gunungkidul, adalah sebagai berikut:

$$PPP = \frac{\text{Jumlah Pengeluaran Rutin dan Pembangunan per kapita}}{\text{Jumlah Penduduk}}$$

$$PPP = \frac{249.998.502}{753.000}$$

$$PPP = \text{Rp } 332.003,30$$

Besarnya Indeks Pelayanan Publik Per Kapita Kabupaten Gunungkidul Tahun anggaran 2002 :

$$IPPP = \frac{\text{Pengeluaran Aktual per Kapita untuk Jasa-jasa Publik (PPP)}}{\text{Standar Kebutuhan Fiskal Daerah (SKP)}}$$

$$IPPP = \frac{332.002,30}{26.529,30}$$

$$IPPP = 12,52 \approx 13 \text{ kali}$$

Hasil Perhitungan terlihat kebutuhan fiskal Kabupaten Gunungkidul sebesar 13 kali lebih besar dari rata-rata kebutuhan fiskal standar Daerah Istimewa Yogyakarta. Artinya Kabupaten Gunungkidul untuk memenuhi kebutuhan fiskalnya dibutuhkan 13 kali dari rata-rata kebutuhan fiskal (Rp 26.529,30). Hal ini karena banyaknya total Pengeluaran setiap sektor yang tidak sesuai dengan total Penerimaan dari sektor pendapatan daerah nonsumbangan dan bantuan.

6.3 Kapasitas Fiskal

Mengetahui hasil untuk kapasitas fiskal sama halnya dengan perhitungan kebutuhan fiskal di atas, untuk standar fiskal adalah kapasitas fiskal Kabupaten Gunungkidul digunakan data PDRB perkapita atas dasar harga konstan tahun 2002 (Rp 1.000), maka besarnya kapasitas fiskal standar adalah sebagai berikut

(Lampiran III) :

$$KF_s = \frac{\sum \text{PDRB} / \sum \text{Penduduk D.I Yogyakarta}}{\sum \text{Kabupaten/Kota}}$$

$$KF_s = \frac{5.357.669.000,00 / 3.360.348}{5}$$

$$KF_s = \frac{1.594}{5}$$

$$KF_s = \text{Rp } 318,8$$

$$FC = \frac{\sum \text{PDRB} / \sum \text{Penduduk Kabupaten Gunungkidul}}{\sum \text{Kapasitas Fiskal Standar (KPs)}}$$

$$FC = \frac{964.596.000 / 753.00}{318,5}$$

$$FC = \frac{1.281}{318,8}$$

$$FC = 4,02 \approx 4 \text{ kali}$$

Hasil yang diperoleh dari perhitungan diatas, maka kapasitas fiskal Kabupaten Gunungkidul sebesar 4 kali kecil bila dibandingkan dengan kapasitas fiskal standar Daerah Istimewa Yogyakarta. Artinya kapasitas untuk pembiayaan pembangunan kabupaten sebesar 4 kali lebih kecil dari kapasitas fiskal standar sebesar Rp 318,8. Hal ini diharapkan dapat ditutup melalui mekanisme dana transfer dari pemerintah pusat.

BAB VII

SIMPULAN DAN IMPLIKASI

7.1. SIMPULAN

Keberhasilan otonomi daerah diperlukan kesiapan pemerintah daerah di segala bidang, terutama kesiapan sumber daya manusia yang mampu menjawab tantangan-tantangan dalam pelaksanaan otonomi daerah untuk memberdayakan potensi daerah yang ada sehingga dari segi keuangan yang merupakan unsur utama dalam menjalankan pemerintahan daerah dapat dicapai kemandirian.

Berdasarkan hasil analisis, kesiapan pemerintah Kabupaten Gunungkidul dari sisi keuangan daerah dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Derajat desentralisasi fiskal yang dihitung dari proporsi PAD terhadap APBD untuk tahun 2002 sebesar 4,27 %, sedangkan proporsi Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak terhadap PDRB sebesar 3,16 %, dan Sumbangan dan Bantuan daerah untuk Tahun Anggaran 2002 sebesar 89,70 %. Secara nominal dari jumlah DF PAD + DF BHBP + DF SB dengan Hasil kurang dari 100 % yaitu 97,13 %, hal ini tidak sebanding dengan peningkatan untuk sisi pengeluarannya (100% dari total APBD). Hal ini berarti bahwa pembiayaan belanja pembangunan masih sangat tergantung pada alokasi dana dari pemerintah yang lebih tinggi, yaitu dari dana APBN dan APBD Propinsi.
2. Kabupaten Gunungkidul memiliki kebutuhan fiskal 13 kali lebih besar dari rata-rata kebutuhan fiskal standar Daerah Istimewa Yogyakarta (rata-rata kebutuhan fiskal standar D.I Yogyakarta sebesar Rp 26.529,00 yaitu

332.003.30 (dalam Rp 1.000). Namun hal ini juga berindikasi bahwa dalam pembiayaan rutin masih memerlukan bantuan dari pemerintah pusat.

3. Dengan demikian kapasitas fiskal Kabupaten Gunungkidul sebesar 4 kali lebih kecil bila dibandingkan dengan kapasitas fiskal standar Daerah Istimewa Yogyakarta (rata-rata kapasitas fiskal standar Daerah Istimewa Yogyakarta Rp 319,8 (dalam Rp 1.000). Hal ini diharapkan dapat ditutup melalui mekanisme dana transfer dari pemerintah pusat.

7.2. IMPLIKASI

Hasil diperoleh simpulan dilihat bahwa kesiapan pemerintah Kabupaten Gunungkidul dari segi kemampuan keuangan daerah masih kurang. Untuk itu perlu diupayakan peningkata PAD baik secara intensifikasi maupun ekstensifikasi, sehingga peluang-peluang baru untuk sumber penerimaan daerah dapat dicari melalui langkah-langkah positif yang perlu dilakukan adalah :

1. Terus berupaya menggali sumber-sumber pendapatan daerah dengan diikuti dengan objek pajak memungkinkan digali secara optimal.
2. Perlunya prinsip yang harus dipegang dalam penentuan target pendapatan dan anggaran belanja sesuai dengan perencanaan dan penjabaran kebijakan pemerintah daerah untuk disesuaikan dengan kemampuan daerah dan potensi daerah.
3. Perlunya rencana keuangan jangka panjang yang mengacu pada efisiensi dan efektivitas program dan perencanaan, dengan memperhatikan sumber dana yang terbatas dan disisi lain pengeluaran yang harus dibiayai semakin besar.

4. Pendataan kembali wajib pajak dan objek pajak yang sudah ada dalam rangka penggalian potensi daerah.
5. Melakukan perhitungan efisiensi dan efektifitas pemungutan pajak, sehingga pemungutan pajak dapat diperhitungkan sebelumnya.
6. Meningkatkan kemampuan perencanaan dan pengawasan keuangan sehingga kebocoran dapat dikurangi.



DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Hakim, (2002), *Ekonomi Pembanguna*, ekonisia, Yogyakarta.
- Abdul Halim, (2004), *Manajemen Keuangan Daerah*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta.
- Alex (2002), "Membangun Daerah Bersama Universitas Gunungkidul", *Gema Gunungkidul*, Vol. 3 Nomor 11 Mei 2002.
- Badan Pusat Statistik Daerah Istimewa Yogyakarta, *Laporan Anggaran Perencanaan Belanja Daerah tahun 2002*.
- Badan Pusat Statistik Kabupaten Gunungkidul, *Laporan Anggaran Perencanaan Belanja Daerah tahun 2002*.
- Badan Pusat Statistik Kabupaten Gunungkidul, *PDRB Kabupaten Gunungkidul tahun 2002*.
- Badan Pusat Statistik Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, *PDRB Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2002*.
- Baswir, Revrisond (1999), *Akuntansi Pemerintah Indonesia*, Edisi 3, BPFE, Yogyakarta.
- Davey, K.J, (1988), *Pembiayaan Pemerintahan Daerah: Praktek-praktek Internasional dan Relevansinya bagi Dunia Ketiga*, UI-Press, Jakarta.
- Irwan dan suparmoko, (1999) *Ekonomi Pembangunan*, (edisi keempat), Liberty, Yogyakarta.
- Laporan Anggaran Penerimaan dan Belanja Daerah Kabupaten DT II Gunungkidul tahun 2002.
- Lincoln arsyad, (1999), *Ekonomi Pembangunan*. Edisi ke-2, STIE YKPN, Yogyakarta.
- Mardiasmo, (2002), *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andi Offset, Yogyakarta.
- Michael P todaro, (2002), *Ekonomi Pembangunan di Dunia Ketiga*. Julid 1 terjemahan Hans Munandar, Erlangga, Jakarta.
- Profil Kabupaten Gunungkidul tahun 2002

- Sadono Sukirno, (1999), *Ekonomi Pembangunan*, lembaga Penerbit FE UI, Bina Grafik.
- Situmorang, V.M (1993), *Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Supriatmo, T (1996), *Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Tabrani (2004), Revisi Undang-undang No 22 dan 25 tahun 1999 tentang Otonomi Daerah, Diambil 25 Mei 2005, dari <http://www.geogle.com>

LAMPIRAN I
PENERIMAAN DAERAH OTONOM KABUPATEN GUNUNGKIDUL
TAHUN ANGGARAN 2002
(Rp 1.000)

Rincian	2002
A. Penerimaan Daerah	251.665.064
1. Sisa Lebih Tahun Lalu	3.023.657
2. Bagian Pendapatan Asli Daerah	13.486.860
a. Pajak	1.892.345
b. Retrebusi Daerah	9.009.395
c. Laba Badan Usaha Milik Daerah	551.551
d. Penerimaan dari Dinas-dinas	-
e. Penerimaan Lainnya	2.033.609
3. Bagian Dana Perimbangan	226.204.579
a. Bagi Hasil Pajak	9.129.995
b. Bagi Hasil Bukan Pajak	263.873
c. Dana alokasi Umum	216.810.711
d. Dana Alokasi Khusus	-
e. Penerimaan Lainnya yang sah	-
4. Bagian Penerimaan Pembangunan	8.949.968
a. Dari Pemerintah Pusat dan Pemda Kabupaten/Kota	8.949.968
b. Pinjaman Pemerintah Daerah	-
c. Pinjaman untuk BUMD	-
d. Penerimaan Lain-lain	-
B. Urusan Kas dan Perhitungan	17.620.554
Jumlah	269.285.618

Sumber : BPS Kabupaten Gunungkidul

LAMPIRAN II
PENGELUARAN DAERAH OTONOM KABUPATEN GUNUNGGIDUL
TAHUN ANGGARAN 2002
(Rp 1.000)

Rincian	2002
A. Pengeluaran Rutin	191.153.687
1. Belanja Pegawai	145.404.196
2. Belanja Barang	16.817.118
3. Biaya Pemeliharaan	2.587.929
4. Belanja Perjalanan Dinas	596.188
5. Belanja Lain-lain	8.430.903
6. Angsuran Pinjaman/Hutang dan Bunga	13.189.778
7. Ganjaran Subsidi dan Sumbangan Kepada Daerah Bawahan	3.351.709
8. Pensiun/Bantuan dan Understand	-
9. Pengeluaran Lain-lain	525.866
10. Pengeluaran tak Terduga	250.000
B. Pengeluaran Pembangunan	41.224.261
1. Bidang Ekonomi	17.596.728
2. Bidang Sosial	15.640.105
3. Bidang Umum	4.785.915
4. Subsidi Kepada Daerah Bawahan	3.201.513
5. Pembayaran Kembali Pinjaman	-
6. Belanja Pembangunan Lain-lain	-
C. Urusan Kas dan Perhitungan	17.620.554
1. UKP Rutin	17.620.554
2. UKP Pembangunan	-
Jumlah	249.998.502

Sumber : BPS Kabupaten Gunungkidul

LAMPIRAN III

Data-Data dalam Angka Tahun Anggaran 2002

A. Kabupaten Gunungkidul (BPS Kabupaten Gunungkidul Tahun 2002).

1. PDRB Kabupaten Gunungkidul berdasarkan Harga Berlaku (Rp 1.000).
 - a. PDRB Berdasarka Harga Berlaku Rp 2.614.616
 - b. PDRB perkapita Berdasarka Harga berlaku Rp 3.877.682
2. PDRB Kabupaten Gunungkidul Tahun 2002 berdasarkan Harga Konstan (Rp 1.000).
 - a. PDRB Berdasarkan Harga Konstan Rp 964.596
 - b. PDRB perkapita Berdasarkan Harga Konstan Rp 1.430.572
3. Jumlah Penduduk Kabupaten Gunungkidul 753.000 jiwa
4. Jumlah Pengeluaran Rutin dan Pembangunan Rp 249.998.502,00
5. Pengeluaran Rutin dan Pembangunan Per Kapita Rp 332.003,03

B. Propinsi D.I Yogyakarta (BPS Propinsi D.I Yogyakarta, 2002).

1. PDRB D.I Yogyakarta berdasarkan Harga Berlaku (Rp 1.000)
 - a. PDRB Berdasarkan Harga Berlaku Rp 16.515.712
 - b. PDRB perkapita berdasarkan Harga Berlaku Rp 5.215.431
2. PDRB D.I Yogyakarta berdasarkan Harga Konstan (Rp 1.000)
 - a. PDRB Berdasarkan Harga Konstan Rp 5.357.669
 - b. PDRB perkapita berdasarkan Harga Konstan Rp 1.691.877
3. Jumlah Penduduk D.I Yogyakarta 3.360.348 jiwa
4. Jumlah Pengeluaran Rutin dan Pembangunan Rp 445.738.906,00
5. Pengeluaran Rutin dan Pembangunan perkapita Rp 132.646,65

LAMPIRAN IV

RINGKASAN PENERIMAAN DAERAH OTONOM
KABUPATEN GUNUNGKIDUL
TAHUN ANGGARAN 2002
(Rp. 1000)

No	Uraian	Jumlah Anggaran (Rp)
1	Pendapatan Asli Daerah (PAD)	10.258.188.509,00
	a. Pajak Daerah	1.407.908.159,00
	b. Retribusi Daerah	7.802.780.350,00
	c. Bagian Laba Usaha Daerah	570.500.000,00
	d. Lain-lain PAD yang sah	477.000.000,00
2	Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak	7.604.747.015,00
	a. Pos Bagi Hasil Pajak	7.604.447.015,00
	b. Pos Bagi Hasil Bukan Pajak	300.000,00
3	Sumbangan Daerah	215.490.000.000,00
	a. Pos Dana Alokasi Umum	215.490.000.000,00
	b. Pinjaman dari Pemerintah Pusat	0
	c. Pinjaman dari Pemerintah Daerah	0

Sumber : APBD Kabupaten Gunungkidul Tahun Anggaran 2002 (Tabel 1.2 : 6)