

## Analisis Kemampuan Keuangan Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah Tahun 2007-2011 di Kota Makassar

Ermhita Savitry (Mahasiswa Ilmu Pemerintahan Universitas Hasanuddin)  
Hasrat Arief Saleh (Ilmu Pemerintahan Universitas Hasanuddin)  
Indar Arifin (Ilmu Pemerintahan Universitas Hasanuddin)  
Email: ermhita15@yahoo.com

### Abstract

*This writing to determine the level of development of the financial capacity of Makassar in order to support the implementation of regional autonomy and Local Revenue Contribution to the Budget Revenue and Expenditure Makassar fiscal year 2007-2011. The results of the study, the ratio of the regional of financial independence obtained an average yield of 18.30% on the pattern of relationships are instructive. The ratio of the degree of fiscal decentralization and routine capability index ratio shows the ability of local finance is less, amounting to 15.39% and 24.99%. In harmony ratio, routine expenditure is greater than the gap of development expenditure amounted to 25.60%. The ratio of growth, overall experience negative growth, due to an increase in local revenue and total revenue not followed by construction spending growth, but it is followed by the growth of expenditures. Local Revenue Contribution to the Budget Revenue and Expenditure, still less, amounting to 15,39%. By looking at the results of the analysis, development of the financial ability of the city of Makassar in the implementation of regional autonomy were deemed to be lacking.*

**Keywords:** Regional autonomy, financial, Makassar City

### Abstrak

*Tulisan ini bertujuan untuk mengetahui tingkat perkembangan kemampuan keuangan Kota Makassar dalam rangka mendukung pelaksanaan otonomi daerah dan kontribusi Pendapatan Asli Daerah terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Makassar tahun anggaran 2007-2011. Hasil penelitian, rasio kemandirian keuangan daerah yang memperoleh hasil rata-rata sebesar 18,30% atau berada pada pola hubungan instruktif. Rasio derajat desentralisasi fiskal dan rasio indeks kemampuan rutin yang menunjukkan kemampuan keuangan daerah masih kurang, yaitu sebesar 15,39% dan 24,99%. Pada rasio keserasian, pengeluaran belanja rutin lebih besar dibandingkan dengan belanja pembangunan dengan gap sebesar 25,60%. Rasio pertumbuhan, secara keseluruhan mengalami pertumbuhan yang negatif, karena peningkatan pendapata asli daerah dan total pendapatan daerah tdak diikuti oleh pertumbuhan belanja pembangunan, tetapi diikuti oleh pertumbuhan belanja rutin. Kontribusi PAD terhadap APBD, masih kurang, yaitu sebesar 15,39%. Dengan melihat hasil analisis tersebut, perkembangan kemampuan keuangan Kota Makassar dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dianggap masih kurang.*

**Kata kunci:** Otonomi Daerah, Keuangan, kota Makassar

---

## **PENDAHULUAN**

Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, serta Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Dituntut kemandirian Pemerintah Daerah dalam pembiayaan penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan. Anggaran belanja rutin maupun pembangunan tidak lagi berasal dari pusat, tetapi lebih banyak berasal dari sumber-sumber daerah sendiri. Hal ini berarti pemerintah daerah memiliki tanggungjawab yang lebih besar dalam pengelolaan keuangan daerah.

Dalam Penjelasan Umum UU No. 32 Tahun 2004 dinyatakan bahwa penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintah diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah, dengan mengacu kepada Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dimana besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara Pemerintah dan Daerah. Semua sumber keuangan yang melekat pada setiap urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah menjadi sumber keuangan daerah. Oleh karena itu, Pemerintah Daerah harus lebih jeli dan tanggap memandang dan mengoptimalkan pemanfaatan potensi daerah sebagai pendapatan daerah.

Kriteria penting untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya adalah kemampuan selfsupporting bidang keuangan.

Faktor keuangan merupakan faktor yang esensial dalam mengukur tingkat kemampuan daerah dalam melaksanakan otono-

minya. Dimana daerah mampu membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerahnya dengan tingkat ketergantungan kepada pemerintah pusat mempunyai proporsi yang semakin mengecil.

Keuangan daerah merupakan sumber daya yang dominan dalam menopang kemampuan otonomi daerah. Hampir tidak ada satupun kegiatan pemerintah di daerah yang tidak memerlukan biaya. Oleh sebab itu pengelolaan keuangan daerah merupakan satu variable yang penting dalam kerangka pelaksanaan otonomi daerah dan pemerintahan di daerah pada umumnya .

Menurut S. Pamudji dalam Kaho, bahwa Pemerintah Daerah tidak akan dapat melaksanakan fungsinya dengan efektif dan efisien tanpa biaya yang cukup untuk memberikan pelayanan dan pembangunan .

Kemampuan keuangan daerah dalam era otonomi daerah sering diukur dengan menggunakan kinerja PAD. Besar-kecilnya penerimaan PAD seringkali dihubungkan dengan keberhasilan daerah dalam menjalani otonomi daerah. Pajak dan Retribusi daerah (yang merupakan komponen penyumbang PAD terbesar) seyogyanya mampu membiayai belanja pemerintah daerah (Kuncoro, 2007) .

Hal ini pula yang menjadi penyebab munculnya permasalahan di daerah, seperti: masih adanya arogansi pemerintah pusat yang hingga kini belum menyerahkan kewenangan pengelolaan sumber daya alam kepada daerah. Sikap pemerintah pusat yang demikian ini sangat menyulitkan departemen keuangan untuk menghitung secara pasti berapa penghasilan yang didapati dalam pengelolaan sumber daya alam di daerah.

Selain itu, berkaitan dengan pajak, salah satunya yaitu Pajak Penghasilan (PPh), dimana selama ini daerah telah memberikan fasilitas yang ikut mendukung kelancaran usaha penyediaan sarana, perizinan dan situasi usaha yang kondusif, namun selama ini daerah tidak memperoleh “bagi hasil

pajak” dari hasil penerimaannya. Berdasarkan UU No. 17 tahun 2000 daerah akan memperoleh bagian 20%, hanya sebagai objek pajak perorangan, namun sebagai objek badan usaha, daerah tidak memperolehnya. Perusahaan besar belum memberikan kontribusi apa-apa kecuali ekses keberadaannya di daerah dan resiko sosial yang dialami masyarakat setempat.

Dampak dari munculnya permasalahan diatas adalah daerah akan tetap selalu menggantungkan diri pada bantuan pemerintah pusat yang tentunya tidak menguntungkan bagi pemerintah pusat karena daerah dianggap sebagai beban, dan bagi pemerintah daerah sendiri hal ini merupakan faktor yang menghambat kemandirian daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri. Daerah akan kesulitan dalam mengelola sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Pengukuran tingkat kemampuan keuangan daerah yang banyak dilakukan saat ini antara lain dengan melihat rasio antara PAD dengan APBD. Prinsipnya, semakin besar sumbangan PAD kepada APBD akan menunjukkan semakin kecil ketergantungan daerah kepada pemerintah pusat. satu hal yang perlu dicatat adalah peningkatan PAD bukan berarti daerah harus berlomba-lomba membuat pajak baru, tetapi diharapkan daerah memiliki tingkat kejelian yang tinggi dan kemampuan dalam melihat dan memanfaatkan sumber-sumber potensial yang dimiliki. Sebaliknya, ketidakmampuan pemerintah daerah dalam melihat dan memanfaatkan sumber-sumber pendapatan potensial yang ada dapat mengakibatkan rendahnya kemampuan keuangan daerah yang pada akhirnya akan menghambat kelancaran pelaksanaan otonomi daerah.

Kota Makassar merupakan kota terbesar keempat di Indonesia dan terbesar di Kawasan Timur Indonesia (KTI). Sebagai salah satu daerah otonom yang terdiri dari 14 kecamatan dan 143 kelurahan , Makassar

juga memiliki sumber pendapatan yang potensial untuk dioptimalkan pemberdayaannya. Sebagai kota, Makassar memiliki beberapa potensi yang dapat dijadikan sumber penerimaan Pendapatan Daerah, yaitu: (1) PAD yang terdiri dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil Perusahaan Milik Daerah, Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan, dan Lain-lain Pendapatan Asli Daerah Yang Sah. (2) Dana Perimbangan yang terdiri dari Bagi Hasil Pajak, Bagi Hasil Bukan Pajak, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Bagi Hasil Pajak dan Bantuan Keuangan dari Pemerintah Provinsi. (3) Lain-lain Pendapatan Yang Sah .

Total Pendapatan Asli Daerah Kota Makassar tahun 2009 sebesar Rp 170.698.725.818,79. Pada tahun 2010 meningkat menjadi Rp 210.068.212.205,64 atau sebesar 18,74% jika dibandingkan dengan tahun 2009. Kemudian pada tahun 2011 sebesar Rp 351.692.552.587,60 atau meningkat 40,27% dari tahun sebelumnya. Total dana perimbangan pada tahun 2009 sebesar Rp 833.834.215.606 tahun 2010 sebesar Rp 861.280.547.227 dan tahun 2011 sebesar Rp 905.873.927.525.

Jika dipersentasekan, maka total dana perimbangan dari tahun 2009 ke tahun 2010 meningkat sebesar 3,19% dan pada tahun 2011 meningkat lagi sebesar 4,92% dari total dana perimbangan tahun 2010. Sedangkan total lain-lain pendapatan yang sah pada tahun 2009 sebesar Rp 211.184.779.475 tahun 2010 sebesar Rp 380.188.360.973,21 atau meningkat sebesar 44,45%. Dan pada tahun 2011 meningkat menjadi sebesar Rp 417.004.035.010,37 atau naik sebesar 19,28% dari total lain-lain pendapatan yang sah pada tahun 2010.

Berdasarkan tren diatas, dapat dilihat bahwa terjadi peningkatan jumlah dari tahun ke tahun dalam kurun waktu 2009-2011 baik dari jumlah PAD, Dana Perimbangan, dan Lain-lain Pendapatan yang Sah Kota Makassar. Sebagai daerah otonom, Kota

Makassar melaksanakan urusan desentralisasi, yang terdiri dari 26 (dua puluh enam) urusan wajib, dan 5 (lima) urusan pilihan. Untuk melaksanakan kebijakan urusan tersebut Kota Makassar melaksanakan program-program dan kegiatan-kegiatan sebagai wujud dari operasionalisasi urusan desentralisasi. Salah satu urusan wajib pemerintah Kota Makassar yang dibiayai oleh APBD pada tahun 2009 adalah Urusan Kependudukan dan Catatan Sipil, dengan uraian program: 1) Program Pelayanan Administrasi Perkantoran dengan alokasi anggaran Rp. 650.740.000 realisasi fisik 95,26%; 2) Program Peningkatan Sarana dan Prasarana Aparatur alokasi anggaran sebesar Rp. 798.679.000 realisasi fisik 99,88%; 3) Program Peningkatan Disiplin Aparatur dengan alokasi anggaran Rp. 26.400.000 realisasi fisik 100%; 4) Program Peningkatan Pengembangan Sistem Pelaporan dengan alokasi anggaran sebesar Rp. 50.000.000 realisasi fisik 100%; dan 5) Program Penataan Administrasi Kependudukan dengan nilai alokasi anggaran sebesar Rp. 5.991.524.150,- realisasi fisik 99,99%.

Dengan adanya urusan wajib dan urusan pilihan sebagai dampak dari adanya urusan desentralisasi, maka dibutuhkan kejelian dalam melihat dan mengolah sumber-sumber pendapatan daerah yang ada di Kota Makassar. Dari situlah kita dapat melihat apakah pemerintah Kota Makassar sudah mampu mengoptimalkan tiap-tiap sumber pendapatan yang ada untuk mempercepat atau mendukung pelaksanaan otonomi daerah.

### **METODE PENELITIAN**

Metode yang penelitian yang digunakan adalah deskriptif dengan menggunakan teknik pengumpulan data studi kepustakaan dengan membaca buku, majalah, surat kabar, dokumen- dokumen, undang-undang dan

media informasi lain yang ada hubungannya dengan masalah yang diteliti, dan observasi yaitu mengamati secara langsung objek yang di teliti serta interview dan wawancara mendalam dengan menggunakan pedoman wawancara

### **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan penguatan kapasitas fiskal daerah, Pemerintah Daerah diberi kewenangan yang lebih besar untuk mewujudkan kemandirian keuangan melalui desentralisasi fiskal yang diatur dengan peraturan perundang-undangan. Beberapa peraturan yang terkait langsung dengan hal tersebut adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. 1. Tingkat Kemampuan Keuangan Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah Tahun 2007-2011 di Kota Makassar

Analisis rasio keuangan terhadap realisasi APBD dilakukan untuk meningkatkan kualitas pengelolaan keuangan daerah. Disamping meningkatkan kuantitas pengelolaan keuangan daerah, analisis rasio terhadap realisasi APBD juga dapat digunakan sebagai alat untuk menilai efektivitas pelaksanaan otonomi daerah. Sebab kebijakan ini yang memberikan keleluasaan bagi pemerintah daerah untuk mengelola keuangan daerahnya seharusnya bisa meningkatkan kinerja keuangan daerah yang bersangkutan.

Rasio keuangan yang digunakan dalam pembahasan pada bab ini adalah rasio-rasio yang merupakan penjabaran dari Indeks Kemampuan Keuangan (Bappenas:2003), yang terdiri atas: Rasio Kemandirian Keuangan Daerah, Rasio Derajat Desentralisasi Fiskal, Rasio Indeks Kemampuan Rutin, Rasio Keserasian dan Rasio Pertumbuhan Keuangan Pemerintah Daerah Kota Makassar tahun anggaran 2007-2011, sehingga dapat

diketahui bagaimana kecenderungan yang terjadi tiap tahunnya dalam kurun waktu lima tahun terakhir.

Data yang digunakan adalah data yang berasal dari arsip dokumen pada bagian verifikasi dan pembukuan kantor pemerintah Kota Makassar (Balai Kota) yang berupa data Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan Laporan Realisasi Anggaran (LRA) untuk tahun anggaran 2007-2011. Dari hasil APBD dan LRA tersebut nantinya akan diketahui bagaimana kinerja keuangan Kota Makassar selama lima tahun anggaran tersebut.

APBD merupakan rencana pelaksanaan semua pendapatan daerah dan semua belanja daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dalam tahun anggaran tertentu. Dengan demikian, pemungutan semua penerimaan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi bertujuan untuk memenuhi target yang ditetapkan dalam APBD.

Laporan Realisasi Anggaran Kota Makassar merupakan laporan yang mengungkapkan kegiatan keuangan pemerintah kota yang menunjukkan ketaatan terhadap APBD. Laporan Realisasi Anggaran menyajikan ikhtisar sumber, aplikasi dan penggunaan sumber daya ekonomi yang dikelola oleh pemerintah kota dalam satu periode pelaporan. Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, disebutkan unsur yang dicakup dalam Laporan Realisasi Anggaran terdiri dari:

Pendapatan adalah semua penerimaan kas daerah yang menambah ekuitas dana dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan yang menjadi hak pemerintah daerah, dan tidak perlu dibayar kembali oleh pemerintah daerah.

Belanja adalah semua pengeluaran kas daerah yang mengurangi ekuitas dana dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan, dan tidak akan diperoleh kembali pembayarannya oleh pemerintah daerah.

Pembiayaan adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya, yang dalam penganggaran pemerintah daerah terutama dimaksudkan untuk menutupi defisit atau memanfaatkan surplus anggaran.

Hasil perhitungan dan analisis beberapa Rasio keuangan terhadap APBD Kota Makassar tahun anggaran 2007-2011: 2. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah. Konsekuensi pembebanan tugas dan tanggung jawab ke daerah yang semakin besar, kepada daerah telah diserahkan sumber pendanaan yang terus meningkat secara signifikan dari tahun ke tahun, melalui skema transfer. Hal ini dapat dilihat berdasarkan hasil perhitungan sumber pendapatan dari pihak ekstern yaitu berupa bantuan dari pemerintah pusat atau provinsi ditambah dengan pinjaman.

Kemandirian keuangan daerah merupakan kemampuan pemerintah daerah dalam meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) seperti pajak daerah, retribusi dan lain-lain. Oleh karena itu, otonomi daerah dan pembangunan daerah bisa diwujudkan hanya apabila disertai kemandirian keuangan yang efektif. Ini berarti bahwa pemerintahan daerah secara finansial harus bersifat independen terhadap pemerintah pusat dengan jalan sebanyak mungkin menggali sumber-sumber PAD seperti pajak, retribusi dan sebagainya serta mengoptimalkan sumber-sumber PAD yang telah ada.

Rumus yang digunakan untuk menghitung rasio ini adalah: Rasio Kemandirian =  $\frac{\text{Pendapatan Asli Daerah (PAD)}}{\text{Bantuan Pemerintah Pusat/Provinsi} + \text{Pinjaman}} \times 100\%$

Nordiawan (2008:48) mengemukakan bahwa Dana Perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Latar belakang lain adanya transfer dana pusat ke daerah ini antara lain

untuk mengatasi ketimpangan fiskal vertikal (antara pusat dan daerah), mengatasi ketimpangan fiskal horizontal, serta guna mencapai standar pelayanan untuk masyarakat.

Ketimpangan fiskal horizontal muncul akibat tidak seimbangannya kapasitas fiskal daerah dengan kebutuhan fiskalnya. Dengan kata lain, kemampuan daerah untuk menghasilkan pendapatan asli daerah tidak mampu menutupi kebutuhan belanja daerah. Sesuai dengan PP No 55 tahun 2005 pasal 2, "Dana perimbangan mencakup Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus" Jumlah dana perimbangan ditetapkan setiap tahun dalam APBN.

Pembagian dana untuk daerah melalui bagi hasil berdasarkan daerah penghasil cenderung menimbulkan ketimpangan antar daerah dengan mempertimbangkan kebutuhan dan potensi daerah. Alokasi DAU bagi daerah yang potensi fiskalnya besar namun kebutuhan fiskalnya kecil akan memperoleh alokasi DAU yang relatif kecil. Sebaliknya daerah yang memiliki potensi fiskalnya kecil namun kebutuhan fiskalnya besar akan memperoleh alokasi DAU yang relatif besar. Dengan maksud melihat kemampuan APBD dalam membiayai kebutuhan-kebutuhan daerah dalam rangka pembangunan daerah yang dicerminkan dari penerimaan umum APBD dikurangi dengan belanja pegawai. Ketimpangan ekonomi antara satu provinsi dengan provinsi lain tidak dapat dihindari dengan adanya desentralisasi fiskal. Disebabkan oleh minimnya sumber pajak dan Sumber Daya Alam yang kurang dapat digali oleh Pemerintah Daerah. Untuk menanggulangi ketimpangan tersebut, Pemerintah Pusat berinisiatif untuk memberikan subsidi berupa DAU kepada daerah. Bagi daerah yang tingkat kemiskinannya lebih tinggi, akan diberikan DAU lebih besar dibanding daerah yang kaya dan begitu juga sebaliknya.

Rincian tentang komponen sumber-sumber pendapatan dari pihak ekstern berupa bantuan bantuan pemerintah pusat/provinsi,

ditambah dengan jumlah pinjaman (jika ada) yang diperoleh oleh pemerintah Kota Makassar.

Komponen Dana Alokasi Umum merupakan komponen penyumbang terbesar terhadap pendapatan dari pihak ekstern. Hal ini dipengaruhi oleh bobot daerah, yang dinilai berdasarkan indeks penduduk, indeks luas daerah, indeks harga bangunan, dan indeks kemiskinan relatif yang dikemudian dibagi 4 (empat) dan dikalikan dengan pengeluaran daerah rata-rata. Berbeda dengan pemberian Dana Alokasi Khusus (DAK) yang hanya mempertimbangkan untuk pembiayaan kebutuhan yang bersifat khusus, misalnya kebutuhan beberapa jenis prasarana baru, pembangunan jalan di kawasan terpencil, dan sebagainya.

Komponen terbesar kedua adalah dana penyesuaian. Dana penyesuaian adalah dana yang dialokasikan untuk membantu daerah dalam rangka melaksanakan kebijakan tertentu Pemerintah dan DPR sesuai peraturan perundangan, yang terdiri atas dana insentif daerah, Dana Tambahan Penghasilan Guru Pegawai Negeri Sipil Daerah (PNSD), dana-dana yang dialihkan dari Kementerian Pendidikan Nasional ke Transfer ke Daerah, berupa Tunjangan Profesi Guru dan Bantuan Operasional Sekolah (BOS), Dana Penyesuaian Infrastruktur Daerah, dan sebagainya. , selama lima tahun terakhir rasio kemandirian keuangan daerah Kota Makassar, hanya pada tahun kelimalah (tahun 2011) yang mencapai hasil sebesar 25,54% dengan pola hubungan konsultatif. Pola hubungan ini menggambarkan bahwa campur tangan pemerintah pusat sudah mulai berkurang, karena daerah dianggap sedikit lebih mampu melaksanakan otonomi daerah. Akan tetapi, apabila dilihat secara keseluruhan maka dapat disimpulkan bahwa rasio kemandirian keuangan daerah selama lima tahun pada Kota Makassar memiliki rata-rata tingkat kemandirian masih rendah dan dalam kategori kemampuan keuangan kurang

dengan pola hubungan instruktif yaitu peranan pemerintah pusat sangat dominan dari pada daerah.

Hal ini dapat dilihat dari rasio kemandirian yang dihasilkan masih berkisar antara 0,00%-25,00% Rasio kemandirian yang masih rendah mengakibatkan kemampuan keuangan daerah Kota Makassar dalam membiayai pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan masih sangat tergantung pada penerimaan dari pemerintah pusat. Kemandirian keuangan daerah menjadi sangat penting, baik dari sisi pendapatan (revenue), maupun dari sisi pengeluaran (expenditure) agar Pemerintah Daerah memiliki kemampuan yang lebih kuat untuk mendesain dan melaksanakan kegiatan-kegiatan yang bersifat stimulan bagi peningkatan kesejahteraan rakyat sesuai dengan aspirasi dan karakteristik masyarakatnya masing-masing.

Sejalan dengan hal tersebut, Pemerintah Kota Makassar terus menerus menggiatkan upaya mengoptimalkan peningkatan pendapatan daerah, khususnya Pendapatan Asli Daerah (PAD), karena manajemen pemungutan PAD berada di dalam ranah kebijakan Pemerintah Daerah sendiri, berbeda dengan Dana Perimbangan yang kebijakannya merupakan domain Pemerintahan Pusat.

Rasio kemandirian yang masih rendah dapat disebabkan pada sumber penerimaan daerah dan dasar pengenaan biaya, tampaknya Pendapatan Asli Daerah masih belum dapat diandalkan bagi daerah untuk otonomi daerah, karena relatif rendahnya basis pajak/retribusi yang ada di daerah dan kurangnya pendapatan asli daerah yang dapat digali oleh pemerintah daerah. Hal ini dikarenakan sumber-sumber potensial untuk menambah Pendapatan Asli Daerah masih dikuasai oleh pemerintah pusat, sedangkan untuk basis pajak yang cukup besar masih dikelola oleh pemerintah pusat, yang di dalam pemungutan/pengenaannya

Berdasarkan undang-undang/peraturan pemerintah, dan daerah hanya menjalankan serta akan menerima bagian dalam bentuk dana perimbangan. Dana perimbangan itu sendiri terdiri dari: Bagi Hasil Pajak, Bagi Hasil Bukan Pajak/Sumber Daya Alam, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan penerimaan lainnya.

Iswady (Kepala Sub Bagian Keuangan Dinas Pendapatan Daerah Kota Makassar) mengatakan bahwa: "Meningkatnya sumber pendapatan dari bantuan pusat berupa dana transfer atau dana perimbangan didasarkan pada indikator penentuan besarnya penerimaan yang diterima oleh suatu daerah. Indikatornya, salah satunya yaitu jumlah penduduk. Penduduknya Kota Makassar tiap tahunnya terus bertambah, ruas wilayah walaupun tidak bertambah tetap dimasukkan dalam komponen perhitungan pemberian dana perimbangan, ada juga yang memasukkan pulau-pulau yang dimiliki daerah, berapa jumlah Pegawai Negeri Sipil (PNS) karena sebagian besar Dana Perimbangan atau dana transfer yang diterima dari pemerintah pusat yang dibelanjakan daerah untuk membayar gaji PNS. Jadi kalau gaji PNS bertambah, otomatis biasanya ada juga penambahan terkait dengan dana transfer dari pemerintah pusat. Jadi kalau trendnya bertambah, iya pasti.

Terendahnya bertambah bisa juga mengindikasikan bahwa tingkat ketergantungan daerah terhadap pusat tidak bisa lepas. Tapi sedapat mungkin, kedepannya pemerintah kota berharap ketergantungan tersebut dapat berkurang dan juga pasti menjadi harapan pemerintah pusat. Besarnya dana transfer ke daerah, artinya daerah itu masih membutuhkan pemerintah pusat dalam hal pembiayaan untuk memenuhi kebutuhan rutinnya".

Untuk mengatasi hal tersebut, pemerintah daerah harus mampu mengoptimalkan penerimaan dari potensi pendapatannya yang telah ada. Inisiatif dan kemauan

pemerintah daerah sangat diperlukan dalam upaya meningkatkan PAD. Pemerintah daerah harus mencari alternatif-alternatif yang memungkinkan untuk dapat mengatasi kekurangan pembiayaannya, dan hal ini memerlukan kreatifitas dari aparat pelaksana keuangan daerah untuk mencari sumber-sumber pembiayaan baru baik melalui program kerjasama pembiayaan dengan pihak swasta dan juga program peningkatan PAD misalnya pendirian BUMD sektor potensial maupun penyertaan modal perusahaan daerah dengan mendapatkan imbalan berupa deviden.

Hal ini sesuai pula dengan Kebijakan Umum Anggaran di bidang Pendapatan Daerah Tahun 2011 yang tetap diarahkan pada upaya peningkatan pendapatan daerah melalui optimalisasi pengelolaan pendapatan daerah sesuai potensi dan kewenangan yang ada berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dengan tetap mengedepankan pertimbangan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat. 3. Rasio Derajat Desentralisasi Fiskal. Desentralisasi fiskal daerah menunjukkan seberapa besar ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat dalam membiayai pembangunan.

Untuk mengetahui seberapa besar tingkat ketergantungan tersebut maka dilakukan dengan menggunakan ukuran apa yang disebut Derajat Desentralisasi Fiskal.

Rasio Derajat Desentralisasi Fiskal dapat dihitung dengan menggunakan rumus sebagai berikut:

$$DDF = \text{PADt} / \text{TPDt} \times 100\%$$

Dimana:

DDF = Derajat Desentralisasi Fiskal

PADt = Total PAD tahun t

TPDt = total

Penerimaan Daerah tahun t Kemandirian fiskal daerah merupakan salah satu aspek yang sangat penting dari otonomi daerah secara keseluruhan. Manfaat dari kemandirian adalah mendorong peningkatan

partisipasi prakarsa dan kreativitas masyarakat dalam pembangunan serta akan mendorong pemerataan hasil-hasil pembangunan (keadilan) di seluruh daerah dengan memanfaatkan sumber daya serta potensi yang tersedia di daerah.

Dari hal tersebut diatas kemandirian fiskal daerah menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) seperti pajak daerah, retribusi dan lain-lain. Karena itu otonomi daerah dan pembangunan daerah bisa diwujudkan hanya apabila disertai kemandirian fiskal yang efektif. Ini berarti bahwa pemerintahan daerah secara finansial harus bersifat independen terhadap pemerintah pusat dengan jalan sebanyak mungkin menggali sumber-sumber PAD seperti pajak, retribusi dan sebagainya. 4. Rasio Indeks Kemampuan Rutin. Indeks Kemampuan Rutin (IKR) dapat dihitung dengan menggunakan rumus sebagai berikut:

$$\text{IKR} = \text{PAD} / (\text{Total Pengeluaran Rutin}) \times 100\%$$

Dalam penelitian ini, pengeluaran rutin atau belanja rutin diperoleh dari bagian belanja operasi. Hal ini dikarenakan adanya perubahan peraturan mengenai kelompok belanja dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 yang kemudian diubah kedalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. bahwa Indeks Kemampuan Rutin selama lima tahun pada pemerintahan Kota Makassar masih dalam skala yang kurang, karena masih berada dalam skala interval antara 20,01% - 40,00% yaitu sebesar 24,99% (rata-rata IKR) dan ini berarti bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) mempunyai kemampuan yang kurang untuk membiayai pengeluaran rutin, hal ini terjadi karena PAD Kota Makassar sangat kecil jika dibandingkan dengan nilai belanja rutin, dan selama ini lebih banyak tergantung pada sumber keuangan yang berasal dari pemerintah pusat. 5. Rasio Keserasian

Rasio keserasian yang digunakan dalam analisis ini menggunakan rumus sebagai berikut: Rasio Belanja Operasional= (Total Belanja Operasi)/(Total Belanja APBD) Rasio Belanja Modal= (Total Belanja Modal)/(Total Belanja APBD)

Belanja Operasional yang kemudian dalam Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 disebut sebagai belanja rutin, yang telah dibahas pada rasio Indeks Kemampuan Rutin (IKR), dan belanja modal yang kemudian diubah menjadi belanja pembangunan.

Belanja Pembangunan disusun atas dasar kebutuhan nyata masyarakat sesuai dengan tuntutan dan dinamika yang berkembang untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang lebih baik. Dalam pembangunan daerah, masyarakat perlu dilibatkan dalam proses perencanaannya, sehingga kebutuhan mereka dapat dijabarkan dalam kebijakan-kebijakan yang akan ditetapkan berdasarkan prioritas dan kemampuan daerah.

Belanja pembangunan terdiri dari dua komponen, yaitu:

Belanja barang dan jasa. Belanja ini merupakan semua pengeluaran Pemerintah Daerah yang tidak berhubungan secara langsung dengan aktivitas atau pelayanan publik. Kelompok belanja barang dan jasa terdiri atas: Belanja barang dan belanja pemeliharaan yang merupakan pengeluaran pemerintah daerah untuk penyediaan barang dan jasa dan pemeliharaan barang daerah yang tidak berhubungan langsung dengan pelayanan publik.

Belanja Modal merupakan pengeluaran Pemerintah Daerah yang manfaatnya melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan daerah dan selanjutnya akan menambah belanja seperti biaya operasi dan pemeliharaan.

### **KESIMPULAN**

Tingkat kemampuan keuangan daerah Kota Makassar dalam pelaksanaan otonomi

daerah tahun anggaran 2007-2011 dianggap masih kurang. Hal ini dapat dilihat berdasarkan hasil perhitungan rasio: a. Rasio kemandirian keuangan daerah selama lima tahun terakhir yang menghasilkan jumlah rata-ratanya sebesar 18,30% dengan pola hubungan yang instruktif. Dari hasil tersebut, tergambar dengan jelas masih besarnya ketergantungan pemerintah Kota Makassar terhadap sumber-sumber dana bantuan dari pihak ekstern, baik dari pemerintah pusat maupun dari pemerintah provinsi, dengan komponen bantuan terbesar adalah Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Penyesuaian. b. Rasio Derajat Desentralisasi Fiskal, selama 5 (lima) tahun menunjukkan angka rata-rata sebesar 15,39% dengan kemampuan keuangan yang tergolong kurang. Hasil ini menunjukkan bahwa pemerintah Kota Makassar belum mampu membiayai pengeluarannya sendiri. Pemerintah Kota Makassar masih bergantung kepada pemerintah pusat dalam hal pembiayaan pengeluaran. c. Berdasarkan kemampuan PAD untuk membiayai pengeluaran rutin daerah, yang sering disebut juga dengan Rasio IKR (Indeks Kemampuan Rutin) rata-rata hanya sebesar 24,99% dengan pola kemampuan keuangan yang masih berada dalam interval 20,01% - 40,00% yang dinilai kurang. Artinya, PAD Kota Makassar belum mampu membiayai belanja rutin yang dilakukan oleh pemerintah kota. d. Berdasarkan hasil perhitungan rasio keserasian, pemerintah Kota Makassar masih lebih memprioritaskan belanja rutin daripada belanja pembangunan. Hasil rata-rata dari rasio pembangunan sebesar 37,20% dan rasio belanja rutin sebesar 62,80%. Terdapat kesenjangan sebesar 25,60%. Angka-angka ini menunjukkan bahwa pemerintah kota belum memperhatikan pembangunan daerah. Hal ini disebabkan keterbatasan dana yang dimiliki oleh pemerintah kota sehingga pemerintah kota lebih berkonsentrasi pada pemenuhan belanja rutin dan penghematan pada belanja lainnya. e. Berdasarkan rasio

pertumbuhan (growth ratio), PAD Kota Makassar mengalami pertumbuhan di tiap periode tahun anggaran (2007-2011), Total Pendapatan Daerah juga mengalami pertumbuhan pada tiga tahun terakhir (2009-2011), sama halnya dengan belanja rutin yang juga mengalami pertumbuhan pada tahun 2009-2011, namun belanja pembangunan mengalami penurunan dari tahun 2008-2010 yang kemudian mengalami kenaikan pada tahun 2011. Dari hasil perhitungan tersebut, dapat disimpulkan bahwa kondisi pertumbuhan APBD Kota Makassar menunjukkan rata-rata yang negatif, karena pertumbuhan PAD dan TDP tidak diikuti oleh pertumbuhan belanja pembangunan, melainkan diikuti oleh belanja rutin. Berdasarkan Rasio Pertumbuhan, secara keseluruhan mengalami Kontribusi Pendapatan Asli Daerah Kota Makassar terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun anggaran 2007-2011 dinilai masih sangat rendah, yaitu 15,39%. 2. Kontribusi Pendapatan Asli Daerah terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Makassar dalam menunjang pelaksanaan otonomi daerah tahun anggaran 2007-2011 masih relatif kecil. Berdasarkan hasil perhitungan kontribusi PAD, hasil rata-rata yang diperoleh adalah sebesar 15,39%. Artinya, rata kontribusi PAD terhadap APBD selama lima tahun hanya sebesar 15,39%. Angka yang sangat rendah, namun merupakan angka tertinggi pencapaian kontribusi PAD, karena sebelumnya, hasil rata-rata hanya berkisar satu digit, yaitu berada 9,00%-10,00%. Rendahnya kontribusi PAD terhadap Total Pendapatan APBD, mengharuskan pemerintah kota lebih memperketat aturan yang ada, serta lebih lihai mencari sumber-sumber pendanaan alternatif. Salah satunya adalah pendirian Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) sektor potensial yang berbentuk Perusahaan Daerah.

Pemerintah Kota Makassar harus berupaya peningkatan pendapatan daerah melalui optimalisasi pengelolaan pendapatan daerah

sesuai potensi dan kewenangan yang ada berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dengan tetap mengedepankan pertimbangan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat. Optimalisasi pengelolaan pendapatan daerah dilakukan dengan mensinergikan program intensifikasi dan ekstensifikasi sumber-sumber pendapatan daerah.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Adi, Priyo Hari. (2012). *Jurnal Studi Pembangunan Interdisiplin*
- Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional, Direktorat Pengembangan Otonomi Daerah. (2003). *Dalam Angka (2010)*. Makassar: Badan Pusat Statistik Kota Makassar.
- Bastian, Indra. (2007). *Audit Sektor Publik*. Jakarta: Salemba Empat.
- Bella, Rohana. (2002). *Potensi Objek Pendapatan Asli Daerah (Retribusi) Kota Makassar*. Makassar: Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan.
- Brannen, Julia. (1996). *Memadu Metode Penelitian Kualitatif & Kuantitatif*. Samarinda: Pustaka Pelajar.
- Djaenuri, Aries, dkk. (2003). *Sistem Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Pusat Penerbitan Universitas Terbuka.
- Farian, Endi. (2010). Skripsi. *Analisis Perkembangan Kemampuan Keuangan Daerah dalam Mendukung Pelaksanaan Otonomi Daerah di Kabupaten X*

- Halim, Abdul. (2009). *Problem Desentralisasi dan Keuangan Pemerintahan Pusat-Daerah Peluang dan Tantangan dalam Pengelolaan Sumber Daya Daerah*. Yogyakarta: Sekolah Pascasarjana UGM.
- Haris, Syamsuddin. (2007). *Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi, dan Akuntabilitas Pemerintah Daerah*. Jakarta: LIPI Press.
- Kaho, Josef Riwu. (1991). *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia: Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*. Jakarta: CV. Rajawali.
- (2010). *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia (Identifikasi Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraan Otonomi Daerah)*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Ladjin, Nurjanna. (2008). Tesis. *Analisis Kemandirian Fiskal di Era Otonomi Daerah (studi kasus di Provinsi Sulawesi Tengah)*.
- Pemerintah Kota Makassar. *Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (ILPPD) Kota Makassar Tahun 2009*.
- Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan. (2010). *Peraturan Daerah Nomor 10 tahun 2010 tentang Pajak Daerah*.
- Peraturan Pemerintah RI. (2000). *Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 Tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah*.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri RI. (2007). *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tentang Perubahan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah*. Bandung: Fokusmedia.
- Rosidin, Utang. (2010). *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*. Bandung: CV Pustaka Setia.
- Saragih, Juli Panglima. (2003). *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah dalam Otonomi*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Sarwono, Jonathan. (2011). *Mixed Methods: Cara Menggabung Riset Kuantitatif dan Riset Kualitatif secara Benar*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Soendari, Tjutju. (2012). *Metode Penelitian Deskriptif*.
- Ulum, Ihyaul. 2009. *Audit Sektor Publik Suatu Pengantar*. Malang: Bumi Aksara.
- Undang-Undang RI. (2009). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*.
- Undang-Undang RI. (2004). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah*.
- Undang-Undang RI. 2004. *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah*.

Wulandari, Anita. 2001. Kemampuan  
Keuangan Daerah. *Jurnal  
Kebijakan dan Adminislrasi*

Yuliati. 2001. Analisis Kemampuan Keuangan  
Daerah dalam menghadapi  
Otonomi Daerah, *Manajemen  
Keuangan Daerah. Yogyakarta:  
UPPYKPN.*