

**ANALISIS DERAJAT DESENTRALISASI FISKAL
KAITANNYA DENGAN BELANJA DAERAH
PEMERINTAH KABUPATEN PANGKAJENE
KEPULAUAN
(Studi kasus Sektor Pendidikan)**

***AN ANALYSIS ON THE DEGREE OF FICAL DECENTRALIZATION
IN RELATION TO LOCAL EXPENDITURE OF THE GOVERNMENT
OF PANGKAJENE KEPULAUAN REGENCY
(A CASE STUDY OF EDUCATIONAL SECTOR)***

MUHAMMAD IDRIS



**PROGRAM MAGISTER MANAJEMEN
PASCASARJANA UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2007**

**ANALISIS DERAJAT DESENTRALISASI FISKAL
KAITANNYA DENGAN BELANJA DAERAH
PEMERINTAH KABUPATEN PANGKAJENE
KEPULAUAN
(Studi kasus Sektor Pendidikan)**

T E S I S

Sebagai Salah Satu Syarat Mencapai Gelar Magister

**Program Magister Manajemen
Kekhususan Manajemen Keuangan**

Disusun dan diajukan oleh

MUHAMMAD IDRIS

Kepada

**PROGRAM MAGISTER MANAJEMEN
PASCASARJANA UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2007**

TESIS

**ANALISIS DERAJAT DESENTRALISASI FISKAL
KAITANNYA DENGAN BELANJA DAERAH
PEMERINTAH KABUPATEN PANGKAJENE
KEPULAUAN
(STUDI KASUS SEKTOR PENDIDIKAN)**

Disusun dan diajukan oleh :

MUHAMMAD IDRIS

Nomor Pokok : P2100204571

**Telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Tesis
Pada tanggal 26 Januari 2007
dan dinyatakan telah memenuhi syarat**

**Menyetujui
Komisi Penasehat,**

**Dr.H.Syamsu Alam, SE.,M.Si
Ketua**

**Drs. H. Harryanto, M.Com
Anggota**

**Ketua Program Magister
Manajemen**

**Direktur Program Pascasarjana
Universitas Hasanuddin**

Prof. Dr. H. Muh. Yunus Zain, MA

Prof.Dr.dr.Abdul Razak Thaha, M.Sc

Abstrak

Muhammad Idris. *Analisis derajat desentralisasi fiskal kaitannya dengan belanja daerah pemerintah kabupaten Pangkajene Kepulauan (studi kasus sektor pendidikan)* dibimbing oleh Syamsu Alam dan Haryanto

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui: 1). Keterkaitan derajat desentralisasi fiskal dengan proporsi belanja pemerintah kabupaten Pangkajene dan kepulauan pada sektor pendidikan, 2). Faktor yang mempengaruhi derajat desentralisasi fiskal di kabupaten Pangkajene dan kepulauan.

Data primer dan sekunder yang dikumpulkan dari bagian keuangan setda kabupaten pangkep dalam bentuk dokumen APBD tahun 1999 – 2005 dianalisis dengan menggunakan statistik *multiple regression analysis* melalui program SPSS for windows versi 11,5.

Hasil menunjukkan bahwa 1). Tingkat ketergantungan pemerintah daerah kabupaten pangkep pada tahun 1999 – 2005 terhadap pemerintah pusat masih cukup tinggi, 2). Rata-rata derajat desentralisasi fiskal kabupaten pangkep dan kepulauan dan kepulauan selama periode 1999 – 2005 sebesar 12,15%, 3). Dibandingkan antara sebelum era otonomi daerah rata – rata derajat desentralisasi fiskal lebih tinggi jika dibandingkan era otonomi daerah. Meskipun demikian, sejak otonomi daerah tahun 2001 dicanangkan oleh pemerintah, tingkat desentralisasi fiskal kabupaten pangkep dan kepulauan dan kepulauan yakni tahun 2002 – 2005 menunjukkan peningkatan, 4). Secara bersama – sama variabel kemampuan alokasi pembiayaan pembangunan oleh pemerintah daerah, laju perkembangan penduduk, dan perkembangan rasio dan pembangunan daerah dengan dana sektoral berpengaruh positif dan signifikan terhadap derajat desentralisasi fiskal pada sektor pendidikan di Kabupaten Pangkajene dan kepulauan, 5). Indikator kinerja pembangunan pemerintah kabupaten Pangkajene dan kepulauan pada sektor pendidikan yang terdiri atas angka melek huruf, rasio guru – murid, rasio murid – sekolah dan angka partisipasi sekolah secara umum mengalami peningkatan.

Kata kunci : Desentralisasi fiskal, APBD dan Kinerja

Abstract

Muhammad Idris. Analyze the degree of fiscal decentralization of its bearing by governmental district expense of regency of Pangkajene Kepulauan (case study of education sector) guided by Syamsu Alam And Haryanto

This research aim to know: 1). The linkage of degree of fiscal decentralization with governmental expense proportion of regency of Pangkajene Kepulauan at education sector, 2). factors Influencing fiscal degree desentralisasi in regency of Pangkajene and Archipelago.

The primary and secondary data be collected from monetary shares of setda of documentary regency pangkep of APBD Year 1999 - 2005 be analysed by using statistic of multiple regression analysis through SPSS for windows program Version 11,5.

The result of the research indicate that 1). The level of decentralization of local government of regency Pangkep in the year 1999 - 2005 to central government still be high enough, 2). Its means that degree of fiscal decentralization of regency of pangkep of during period 1999 - 2005 equal to 12,15%, 3). Compared to between before autonomous era of district flatten higher fiscal decentralization degree if compared to an autonomous era of district. Nevertheless, since autonomy of year district 2001 be implemented by government, mount fiscal decentralization of regency of pangkep namely year 2002 - 2005 showing improvement, 4). Collectively of equal variable of ability of allocation of development defrayal by local government, accelerate resident growth, and growth of ratio and district development with sectoral fund have an effect on positive and significant to fiscal decentralization degree at education sector in Regency of pangkep, 5). indicator of Governmental development performance of regency of pangkep at education sector which is consisted by a literate number, teacher ratio - pupil, pupil ratio - school and number participate school in general experience of improvement.

Keywords : Fiscal decentralization, APBD and performance.

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, tiada kata yang pantas penulis haturkan selain mengucapkan puji dan syukur kehadirat Allah SWT atas rahmat, hidayah dan taufik-Nyalah sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis dengan judul : *“Analisis Derajat Desentralisasi Fiskal Kaitannya Dengan Belanja Daerah Pemerintah Kabupaten Pangkajene Kepulauan (Studi Kasus Sektor Pendidikan)”*

Tesis ini disusun dalam rangka memenuhi persyaratan untuk memperoleh gelar Magister Manajemen (MM) kekhususan Manajemen Keuangan pada Program Pasca Sarjana Universitas Hasanuddin.

Dalam kesempatan ini, penulis menyampaikan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada :

1. Bapak Dr. H. Syamsu Alam, SE.,M.Si dan Bapak Drs. H. Haryanto, M.Comm, selaku pembimbing atas segala saran dan petunjuk yang telah diberikan dengan tulus dan ikhlas mulai dari awal hingga rampungnya tesis ini.
2. Bapak Ketua Program Magister Manajemen Program Pasca Sarjana Universitas Hasanuddin beserta seluruh staf yang telah berkenan memberikan kesempatan belajar dan bantuan kepada penulis hingga selesai di program ini.

3. Pemerintah kabupaten Pangkajene dan Kepulauan atas kesempatan yang diberikan untuk melanjutkan pendidikan dan pengambilan data dalam rangka penyelesaian tesis.
4. Bapak dan Ibu dosen pengajar Program Magister Manajemen Program Pasca Sarjana Universitas Hasanuddin yang telah banyak memberikan pengetahuan dan bimbingan selama penulis mengikuti perkuliahan di program ini.
5. Rekan-rekan mahasiswa Program Magister Manajemen yang secara bersama-sama telah banyak memberikan masukan, bantuan dan dorongan kepada penulis saat kuliah hingga penyusunan dan penyelesaian Tesis ini.

Semoga segala bantuan, bimbingan dan petunjuk dari semua pihak baik yang penulis sebutkan di atas maupun mereka yang tidak sempat penulis sebutkan satu persatu mudah-mudahan mendapat balasan amal yang setimpal dari Allah SWT.

Makassar, 26 Januari 2007

MUHAMMAD IDRIS

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
ABSTRAK	iii
KATA PENGANTAR	iv
DAFTAR ISI	v
DAFTAR TABEL	vi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Masalah Pokok	14
C. Tujuan dan kegunaan penelitian	15
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	16
A. Landasan Teoritik	16
1. Manajemen keuangan daerah	16
2. Desentralisasi fiskal	17
3. Pengukuran derajat desentralisasi dan faktor faktor determinannya	23
4. Peran dan fungsi anggaran daerah	29
5. Arti dan manfaat alokasi belanja	33
6. Jenis alokasi belanja	36
7. Kinerja dan indikator kinerja	40
B. Kerangka Pikir	47
C. Hipotesis	49
BAB III METODE PENELITIAN	51
A. Waktu dan Lokasi Penelitian	51
B. Jenis dan Sumber Data	51
C. Metode Analisis	52

D. Definisi variabel	55
BAB IV ANALISIS HASIL DAN PEMBAHASAN	59
A. Variabel desentralisasi fiskal	59
B. Variabel kemampuan investasi pemerintah daerah	63
C. Variabel belanja langsung pemerintah daerah dan alokasi dana APBN	66
D. Variabel jumlah penduduk	70
E. Uji asumsi klasik	71
F. Analisis model	73
G. Uji hipotesis	75
H. Analisis kinerja sektor pendidikan di kabupaten Pangkajene ...	84
BAB V PENUTUP	91
A. Kesimpulan	91
B. Saran	91

LAMPIRAN

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR TABEL

Nomor	Teks	Halaman
1.1	Perkembangan PAD, belanja pelayanan publik dan belanja sektor pendidikan	13
3.1	Uji otokorelasi	55
4.1	Perkembangan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Pangkajene dan kepulauan 1999 - 2005	60
4.2	Perkembangan Penerimaan daerah Kabupaten Pangkajene dan kepulauan 1999 - 2005	61
4.3	Perkembangan derajat desentralisasi fiskal Kabupaten Pangkajene dan kepulauan tahun 1999 - 2005	62
4.4	Perkembangan penerimaan dan belanja Kabupaten Pangkajene dan kepulauan tahun 1999 - 2005	64
4.5	Perkembangan Produk Domestik Regional Brutob Kabupaten Pangkajene dan kepulauan 1999 - 2005	65
4.6	Perkembangan belanja langsung pemerintah Kabupaten Pangkajene dan kepulauan 1999 - 2005	67
4.7	Perkembangan belanja langsung pemerintah Di Kabupaten Pangkajene dan kepulauan 1999 - 2005	69
4.8	Perkembangan jumlah penduduk Kabupaten Pangkajene dan kepulauan 1999 - 2005	71
4.9	Tabel Otokorelasi	73
4.10	Ringkasan Hasil Analisis Regresi Berganda	74
4.11	Ringkasan Pengujian Variabel Independen terhadap Dependen Secara Parsial	79
4.12	Angka melek huruf (AMH) Penduduk usia 10 tahun ke atas berdasarkan jenis kelamin Di kabupaten Pangkajene	85
4.13	Rasio murid – guru	87
4.14	Rasio murid – sekolah	87
4.15	Angka partisipasi sekolah	89

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar belakang masalah

Salah satu unsur reformasi total adalah tuntutan pemberian otonomi yang luas kepada daerah kabupaten dan kota. Tuntutan seperti ini adalah wajar, paling tidak untuk dua alasan. Pertama, intervensi pemerintah pusat yang terlalu besar di masa yang lalu telah menimbulkan masalah rendahnya kapabilitas dan efektifitas pemerintah daerah dalam mendorong proses pembangunan dan kehidupan demokrasi di daerah (Mardiasmo, 1999). Arahan dan *statutory requirement* yang terlalu besar dari pemerintah pusat tersebut menyebabkan inisiatif dan prakarsa daerah yang 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 manusia daerah yang dirasa masih relatif lemah. Karena dua alasan ini, sentralisasi otoritas dipandang sebagai prasyarat untuk menciptakan persatuan dan kesatuan nasional serta mendorong pertumbuhan ekonomi. Pada awalnya pandangan ini terbukti benar. Sepanjang tahun 70-an dan 80-an, misalnya, Indonesia mengalami pertumbuhan yang berkelanjutan dan stabilitas politik yang mantap (Shah,

et.al., 1994). Namun dalam jangka panjang, sentralisasi seperti itu telah memunculkan masalah rendahnya akuntabilitas, memperlambat pembangunan infrastruktur sosial, rendahnya tingkat pengembalian proyek-proyek publik, serta memperlambat pengembangan kelembagaan sosial ekonomi di daerah (Bastin dan Smoke, 1992 dalam Shah, et.al., 1994)

Kedua, tuntutan pemberian otonomi itu juga muncul sebagai jawaban untuk memasuki *era new game* yang membawa *new rules* pada semua aspek kehidupan manusia di masa yang akan datang. Di era seperti ini, dimana *globalization cascade* sudah semakin meluas, pemerintah akan semakin kehilangan kendali pada banyak persoalan, seperti pada perdagangan internasional, informasi dan ide, serta transaksi keuangan. Di masa depan, pemerintah sudah terlalu besar untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan kecil tetapi terlalu kecil untuk dapat menyelesaikan semua masalah yang dihadapi oleh masyarakat (Shah, 1997)

Untuk menghadapi *new game* yang penuh dengan *new rules* tersebut, dibutuhkan *new strategy*. Berbagai ketetapan MPR yang telah dihasilkan melalui Sidang Istimewa yang lalu merupakan *new strategy* kita, untuk keluar dari krisis ekonomi dan kepercayaan serta mengahapi *globalization cascade*. Salah satu ketetapan MPR tersebut adalah Tap MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang “ Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam

Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Ketetapan MPR tersebut merupakan landasan hukum keluarnya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang akan segera membawa angin segar bagi pengembangan otonomi daerah yang kemudian diratifikasi oleh pemerintah melalui UU No. 32 dan 33 tahun 2004. Kedua UU ini telah membawa peraturan mendasar pada pola hubungan antar pemerintahan dan keuangan antara pusat dan daerah.

Misi utama kedua Undang-Undang tersebut adalah desentralisasi. Desentralisasi tidak hanya berarti pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah yang lebih rendah, tetapi juga pelimpahan beberapa wewenang pemerintahan ke pihak swasta dalam bentuk privatisasi. Pemerintah pada berbagai tingkatan harus bisa menjadi katalis : fokus pada pemberian pengarah bukan pada produksi pelayanan publik. Produksi pelayanan publik harus dijadikan sebagai pengecualian dan bukan keharusan. Pada masa yang akan datang, pemerintah pada semua tingkatan harus fokus pada fungsi-fungsi dasarnya, yaitu : penciptaan dan modernisasi lingkungan legal dan regulasi; pengembangan suasana yang kondusif bagi proses alokasi sumber daya yang efisien; pengembangan kualitas sumber daya manusia dan infrastruktur; melindungi orang-orang yang rentan secara fisik maupun non-fisik; serta meningkatkan dan konservasi daya dukung lingkungan hidup (World Bank, 1997).

Selanjutnya, beberapa Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) juga sedang disiapkan. Semuanya dimaksudkan untuk memperjelas bahwa kita menginginkan pemerintah daerah otonom yang efisien, efektif, akuntabel, transparan dan responsif secara berkesinambungan. Arahannya seperti itu adalah keharusan, karena dengan model pemerintah tersebut pembangunan bagi seluruh rakyat Indonesia di seluruh penjuru tanah air dapat dilaksanakan. Pada satu sisi, pembangunan dengan model pemerintahan daerah yang baru ini, implementasi berbagai program pemerintah di seluruh wilayah Indonesia dapat berjalan dengan baik. Di sisi yang lain, kebijakan desentralisasi itu akan menghasilkan wadah bagi masyarakat setempat untuk berperan serta dalam menentukan prioritas dan preferensinya sendiri dalam meningkatkan taraf hidup sesuai dengan peluang dan tantangan yang dihadapi dalam batas-batas kepentingan nasional.

Salah satu Rancangan Peraturan Pemerintah yang sedang disiapkan pemerintah pusat adalah Peraturan Pemerintah tentang Keuangan Daerah. Peraturan Pemerintah ini harus lebih konkret dan lebih jelas dengan titik berat pada koreksi total semua kesalahan dimasa lalu, dan kristalisasi semangat reformasi yaitu pemerintahan yang bersih, jujur, terbuka, akuntabel, dan responsif, serta berorientasi pada kepentingan publik dan kesejahteraan masyarakat.

Secara teoritis, desentralisasi ini diharapkan akan menghasilkan dua manfaat nyata, yaitu: pertama, mendorong peningkatan partisipasi, prakarsa

dan kreativitas masyarakat dalam pembangunan, serta mendorong pemerataan hasil-hasil pembangunan (keadilan) di seluruh daerah dengan memanfaatkan sumberdaya dan potensi yang tersedia di masing-masing daerah. Kedua, memperbaiki alokasi sumber daya produktif melalui pergeseran peran pengambilan keputusan publik ke tingkat pemerintah yang paling rendah yang memiliki informasi yang paling lengkap.

Pemberian otonomi daerah akan mengubah perilaku pemerintah daerah untuk lebih efisien dan profesional. Untuk meningkatkan efisiensi dan profesionalisme, pemerintah daerah perlu melakukan perekayasa ulang terhadap birokrasi yang selama ini dijalankan (*bureaucracy reengineering*). Hal tersebut karena pada saat ini dan dimasa yang akan datang pemerintah (pusat dan daerah) akan menghadapi gelombang perubahan baik yang berasal dari tekanan eksternal maupun dari internal masyarakatnya (Mardiasmo;2002).

Dari sisi eksternal, pemerintah akan menghadapi globalisasi yang sarat dengan persaingan dan liberalisme arus informasi, investasi, modal, tenaga kerja, dan budaya. Di sisi internal, pemerintah akan menghadapi masyarakat yang semakin cerdas (*knowledge based society*) dan masyarakat yang semakin banyakuntutannya (*demanding community*). Shah (1997) meramalkan bahwa pada era seperti ini, ketika *globalization cascade* sudah semakin meluas, pemerintah (termasuk pemerintah daerah) akan semakin kehilangan kendali pada banyak persoalan, seperti pada

perdagangan internasional, informasi dan ide, serta transaksi keuangan. Di masa depan, negara menjadi terlalu besar untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan kecil tetapi terlalu kecil untuk dapat menyelesaikan semua masalah yang dihadapi oleh masyarakat. Pendapat yang tidak jauh berbeda juga disampaikan oleh sejumlah ilmuwan dibidang manajemen dan administrasi publik seperti Osborne dan Gaebler (1992) dengan konsepnya "*reinventing government*" yang sangat monumental.

Hubungan keuangan daerah pemerintah pusat dan daerah, atau dalam arti yang lebih sempit sering juga disebut sebagai perimbangan keuangan pusat dan daerah merupakan salah satu bentuk hubungan dari sekian banyak hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Unikny hubungan keuangan pemerintah pusat dan daerah ini merupakan topik hangat yang sering muncul ke permukaan dan bahkan berpotensi menjadi pemicu perpecahan bangsa. Persoalannya mudah ditebak, yaitu adanya daerah yang kurang puas dan merasa diperlakukan tidak adil dalam pembagian keuangan oleh pemerintah pusat. Munculnya berbagai gerakan separatis yang ingin memisahkan diri dari pangkuan ibu pertiwi akhir-akhir ini sedikit banyak juga disebabkan oleh masalah keuangan. Daerah-daerah yang merasa memiliki sumber daya alam yang melimpah menginginkan "jatah" yang lebih besar sesuai dengan proporsi yang disumbangkan daerahnya. Berkembanglah isu bahwa pemerintah pusat hanya mementingkan dirinya sendiri atau lebih berpihak kepada daerah tertentu.

Masalah hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, selam ini merupakan salah satu sumber keresahan di daerah, karena masyarakat di daerah merasa diperlakukan secara tidak adil oleh pemerintah pusat. Kekayaan daerah selama ini dikuras oleh pemerintah pusat dan rakyat di daerah tetap dibiarkan hidup dalam kemiskinan (Ahmad yani:2002).

Masalah hubungan keuangan pusat dan daerah timbul karena adanya pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan oleh badan-badan yang disusun secara bertingkat (*multiplicity of government units*). Hal ini didorong oleh kebutuhan ketatanegaraan dan administrasi negara, karena tugas-tugas pemerintahan yang makin banyak dan menjangkau daerah yang luas tidak mungkin dapat diselesaikan dengan baik apabila dipusatkan di tangan satu tingkat pemerintahan saja. Dalam hubungan keuangan pusat dan daerah akan ada pendekatan interdisipliner karena banyak disiplin ilmu lain yang berkaitan dengan hubungan ini misalnya ketatanegaraan, administrasi negara, politik, hukum, ekonomi, dan ilmu-ilmu lainnya (Ahmad yani:2002).

Masalah perimbangan keuangan ini merupakan salah satu tuntutan reformasi, dan sebagai jawaban atas tuntutan tersebut pemerintah telah menetapkan undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Pengalaman selama ini menunjukkan bahwa hampir disemua daerah persentase Pendapatan Asli Daerah (PAD) relatif kecil. Pada umumnya APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) suatu daerah didominasi oleh sumbangan pemerintah pusat

dan sumbangan-sumbangan lain, yang diatur dengan peraturan perundang-undangan. Hal ini menyebabkan daerah sangat tergantung kepada pemerintah pusat, sehingga kemampuan daerah untuk mengembangkan potensi yang mereka miliki menjadi sangat terbatas. Rendahnya PAD dari suatu daerah bukanlah disebabkan karena secara struktural daerah memang miskin atau tidak memiliki sumber-sumber keuangan yang potensial, tetapi lebih banyak disebabkan oleh kebijakan pemerintah pusat. Selama ini sumber-sumber keuangan yang potensial dikuasai oleh pemerintah pusat.

Aturan keuangan pusat dan daerah, pada satu sisi mendukung pelaksanaan pembangunan nasional, disisi lain untuk memfasilitasi proses pembangunan daerah, yang dijalankan dibawah skema otonomi daerah. Sudah tentu otonomi daerah bukan kemerdekaan. Dan proses pengaturan oleh pusat tidak dimaksudkan untuk mengembalikan sentralisme otoriter. Perimbangan dimaksudkan agar terjadi keadilan dalam pembagian sumber daya-bagi kepentingan nasional dan bagi kepentingan daerah. Skema otonomi, pada dasarnya bukan sekedar mengenai pengaturan kembali hubungan kekuasaan melainkan juga perlu menyentuh dimensi "pembiayaan" (ekonomi).

Hubungan antara pemerintah pusat dan daerah akan meliputi hal-hal yang menyangkut hubungan, kewenangan, pengawasan, keuangan, koordinasi, dan pembinaan. Kavanagh sebagaimana dikutip S.H. Sarungdajang mengemukakan adanya dua model utama dalam hubungan

pemerintah pusat dan daerah, yakni *agency model* dan *partnership model*. Dalam *agency model*, pemerintah daerah semata-mata dianggap sebagai pelaksana oleh pemerintah pusat. Wewenang yang dimiliki pemerintah daerah dalam model ini sangat terbatas. Seluruh kebijakan ditetapkan oleh pemerintah daerah dalam perumusannya. Pemerintah daerah berkewajiban melaksanakan kebijakan pusat dengan keleluasaan yang sangat kecil dan tanpa hak untuk berbeda. Dengan menganut model ini, pemerintah pusat sewaktu-waktu dapat membubarkan pemerintah daerah serta mencabut hak dan kewajibannya (Ahmad yani:2002).

Desentralisasi dan otonomi daerah merupakan pendelegasian kewenangan yang selama ini berada ditangan pemerintah pusat ke pemerintah daerah daerah (propinsi dan kabupaten/kota). Dengan kewenangan yang dimiliki tersebut, daerah otonom akan semakin dituntut untuk berkreasi dalam mengembangkan kapasitasnya, baik secara kelembangaan maupun kapasitas sosial ekonomi masyarakatnya.

Otonomi daerah bukan diartikan hanya sebagai proses administrasi politik yang berupa pelimpahan wewenang pembangunan dan pemerintahan kepada pemerintah daerah, tetapi juga merupakan suatu proses pembangunan daerah sendiri dengan segala rangkaian komitmen dan tanggung jawab yang mengiringinya, yang menuntut kemampuan seluruh aparatur pemerintah daerah di dalam penguasaan substansi dan manajemen pembangunan.

Dengan demikian, perlu diperhatikan unsur yang amat penting dalam upaya meningkatkan otonomi daerah, yaitu kemantapan kelembagaan dan kemampuan manajemen yang memadai termasuk dalam pengelolaan keuangan daerah untuk meningkatkan kemandirian pembiayaan daerah sendiri.

Dengan perkembangan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah yang diiringi dengan bergulirnya reformasi dewasa ini, setiap daerah, seperti kabupaten pengkep secara kelembagaan terus berbenah diri dalam menjalankan fungsi pemerintahan dan pembangunannya serta meningkatkan layanan guna memperbaiki kinerja pembangunan daerahnya.

Dari sudut pandang teori organisasi, desentralisasi dapat memperbaiki akuntabilitas melalui pemberian tanggung jawab lebih besar kepada pemerintah daerah dan meningkatkan partisipasi masyarakat. Berdasarkan perspektif manajemen, desentralisasi merupakan peluang bagi pemerintah daerah untuk memperbaiki sistem administrasi dan pelayanan kepada masyarakat.

Berdasarkan aspek fiskal, desentralisasi merupakan otonomi keuangan yang meliputi pemberian kewenangan penerimaan (*revenue assignment*) dan pengeluaran (*expenditure assignment*) yang memungkinkan daerah dapat memobilisir sumber-sumber penerimaan dan peningkatan kapasitas keuangan. Sehingga baik desentralisasi politik administrasi maupun fiskal harus dilaksanakan secara simultan melalui pengembangan

kapasitas kelembagaan otonomi daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah (desentralisasi) yang pelaksanaannya dititik beratkan di daerah kabupaten/kota terdapat tiga permasalahan dilematis yang dihadapi oleh pemerintah daerah. Pertama adalah kemampuan sumber daya manusia daerah yang terbatas di satu sisi dan sisi lain pemerintah daerah dihadapkan kepada banyaknya tugas pokok dan fungsi yang sebagian besar relatif baru dan memerlukan kapasitas sumber daya manusia yang memadai.

Kedua adalah permasalahan pembiayaan dimana kondisi kemampuan keuangan daerah untuk mendukung pelaksanaan tugas-tugas tersebut relatif lemah pendapatan asli daerah pada umumnya rendah dan tingkat ketergantungan terhadap dana transfer dari pusat tinggi. Dari sisi penerimaan reformasi hubungan keuangan pemerintah pusat – daerah sebagaimana diamanahkan undang-undang No. 33 tahun 2004 masih dipertanyakan dalam hal memperbaiki kemampuan keuangan daerah terutama bagi kabupaten/kota yang memiliki sumberdaya relatif rendah karena berdasarkan undang-undang No. 18 Tahun 1997, pajak-pajak yang berpotensi besar menghasilkan penerimaan selama ini tetap dikuasai oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah hanya diberi kewenangan untuk memungut pajak-pajak yang kurang potensial. Selain itu basis pajak yang diberikan kepada daerah tidak selalu sesuai dengan basis perekonomian daerah, sehingga daerah tidak dapat menangkap *tax benetif* dari pajak tersebut.

Ketiga adalah permasalahan yang berkaitan dengan kapasitas kelembagaan pemerintah kabupaten/kota terutama yang menyangkut kemampuan pemerintah daerah dalam memetakan preferensi penduduk daerah akan infrastruktur publik untuk mencapai tujuan ekonomi desentralisasi

Belajar dari pengalaman pelaksanaan desentralisasi di berbagai Negara industri dan berkembang keberhasilan pelaksanaan desentralisasi fiskal memerlukan dukungan kondisi perekonomian yang stabil dan kondusif, mengingat persoalan pembiayaan yang akan dihadapi oleh pemerintah daerah dalam pelaksanaan pembangunan khususnya berkaitan langsung dengan pelayanan publik. Dalam kenyataannya yang dapat mendorong tumbuhnya perekonomian daerah sedikit sekali dapat dikontrol oleh pemerintah daerah, oleh karena itu masih dipertanyakan apakah daerah dapat menjamin kondisi perekonomian daerah yang stabil dan sustainable agar desentralisasi fiskal dapat berjalan sesuai yang diharapkan.

Kemampuan daerah sebagaimana tercermin pada pendapatan asli daerah merupakan salah satu faktor yang memiliki pengaruh besar terhadap keberhasilan pelaksanaan pembiayaan pelayanan publik khususnya dalam era desentralisasi. Pelayanan publik merupakan fenomena menarik dalam kerangka desentralisasi fiskal. Perkembangan dan pergeseran kebutuhan masyarakat (publik) di satu sisi semakin hari semakin meningkat yang berimplikasi pada belanja publik pemerintah sebagai bentuk kepedulian juga

akan mengalami peningkatan. Di sisi lain anggaran yang tersedia untuk pemenuhan kebutuhan tersebut cenderung terbatas, sehingga pada akhirnya akan ditentukan oleh kebijakan pemerintah dan kemampuan daerah.

Di kabupaten pangkajene dan kepulauan (Pangkep), pendidikan dan kesehatan telah menjadi prioritas pembangunan pemerintah yang telah didukung melalui kebijakan pemerintah dalam bentuk pendidikan dan pelayanan kesehatan.

Berdasarkan data yang ada sebagaimana dapat dilihat pada tabel 1.1 menunjukkan bahwa meskipun pendapatan asli daerah mengalami peningkatan setiap tahun, maka pada sisi belanja termasuk pada belanja sektor pendidikan yang menjadi objek kajian dalam penelitian ini juga mengalami peningkatan.

Tabel 1.1 Perkembangan PAD, belanja pelayanan publik dan belanja sektor pendidikan

Tahun	Pendapatan Asli Daerah (PAD) (Rp)	Belanja pelayanan publik (Rp)	Belanja sektor pendidikan (Rp)
2003	204.117.905.402	161.303.281.388	54.925.303.332
2004	213.896.945.410	221.576.050.923	63.627.986.055
2005	234.647.529.611	241.560.731.641	66.060.025.854

Sumber : Bagian keuangan Pemkab Pangkajene dan kepulauan.

Berdasarkan data tersebut di atas, dapat dilihat bahwa kemampuan kabupaten Pangkajene dan kepulauan dalam membiayai pelayanan publik khususnya belanja pada sektor pendidikan masih cukup rendah, sebagaimana terlihat pada proporsi peningkatan belanja pendidikan terhadap pendapatan asli daerah sehingga dengan demikian ketergantungan terhadap

pemerintah pusat melalui dana transfer seperti dana alokasi umum masih cukup tinggi. Pada umumnya, pengeluaran atau belanja pendidikan pemerintah kabupaten Pangkajene dan kepulauan dialokasikan untuk belanja pegawai/personalia dalam bentuk gaji dan tunjangan pegawai, belanja barang dan jasa, belanja perjalanan dinas, serta belanja pemeliharaan. Untuk memenuhi kebutuhan belanja pada sektor pendidikan, maka sumber pembiayaannya berasal dari belanja pemerintah kabupaten pangkajene dan kepulauan serta belanja pemerintah pusat. Dalam kaitannya dengan belanja pemerintah kabupaten pangkajene dan kepulauan, maka kedepan akan menghadapi berbagai kondisi yang menuntut adanya pengambilan kebijakan yang tepat mengingat adanya kebijakan pemerintah kabupaten pangkep tentang pendidikan gratis serta tantangan era desentralisasi fiskal.

B. Masalah pokok

Berdasarkan uraian diatas, maka masalah penelitian ini adalah :

1. Bagaimana keterkaitan derajat desentralisasi fiskal dengan proporsi belanja pemerintah kabupaten Pangkajene dan kepulauan pada sektor pendidikan.
2. Faktor apa saja yang mempengaruhi derajat desentralisasi fiskal di kabupaten Pangkajene dan kepulauan

C. Tujuan dan kegunaan penelitian

Tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui keterkaitan derajat desentralisasi fiskal dengan proporsi belanja pemerintah kabupaten Pangkajene dan kepulauan pada sektor pendidikan.
2. Untuk mengetahui faktor yang mempengaruhi derajat desentralisasi fiskal di kabupaten Pangkajene dan kepulauan

Adapun kegunaan penelitian :

1. Menjadi bahan masukan dan informasi bagi pengambil kebijakan dalam hal pengalokasian anggaran belanja pemerintah kabupaten Pangkajene dan kepulauan pada sektor pendidikan.
2. Sebagai bahan pembanding bagi penelitian selanjutnya tentang manajemen keuangan daerah
3. Dapat menjadi referensi dalam ilmu pengetahuan khususnya manajemen keuangan daerah.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teoretik

1. Manajemen keuangan daerah

Untuk menghadapi globalisasi perekonomian dan pembangunan nasional yang menekankan pada pelaksanaan otonomi daerah secara luas, nyata dan bertanggungjawab, maka perlu disusun suatu rumusan baru yang berkaitan dengan manajemen keuangan daerah.

Manajemen keuangan daerah pada prinsipnya tidak berbeda jauh dengan manajemen keuangan pada sektor korporat. Manajemen keuangan pada sektor korporat dikenal tiga jenis keputusan penting yakni, keputusan investasi, keputusan pendanaan serta keputusan deviden. Dalam praktiknya, manajemen keuangan sektor publik juga mengenal keputusan-keputusan tersebut namun dalam istilah atau term yang berbeda.

Secara garis besar, manajemen keuangan sektor publik dapat dibagi menjadi dua bagian, yaitu manajemen penerimaan daerah dan manajemen pengeluaran daerah. Dalam era otonomi daerah, pengetahuan mengenai manajemen keuangan sektor publik menjadi penting. Desentralisasi fiskal yang ditandai oleh pelimpahan wewenang bagi pemerintah daerah untuk mengelola keuangannya sendiri tentunya memerlukan konsep-konsep atau aplikasi manajemen keuangan daerah.

2. Desentralisasi Fiskal

Titik fokus desentralisasi adalah penyerahan wewenang dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah. Salah satu aspek penting di dalamnya adalah kesiapan daerah dalam hal keuangan. Meskipun tidak dapat dipisahkan, kesiapan keuangan daerah dapat dipilah dari sisi penerimaan dan pengeluaran daerah. Dari sisi pengeluaran, pengeluaran daerah dilakukan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Untuk dapat melayani masyarakat, daerah membentuk berbagai unit dinas daerah dengan berbagai tugas pokok dan fungsi masing-masing. Kesiapan dari sisi pengeluaran menekankan pada kewajaran pengeluaran daerah, khususnya unit-unit di daerah, baik kewajaran ekonomi, efisiensi dan efektivitas.

Kewajaran ekonomi dikaitkan dengan harga perolehan sumberdaya yang diperlukan setiap unit di daerah dalam rangka pemberian pelayanan kepada masyarakat. Kewajaran efisiensi berhubungan dengan bagaimana sumberdaya yang dibeli dan disewa setiap unit di daerah mampu menghasilkan *output* yang menjadi kewajibannya. Kewajiban efektivitas dikaitkan bagaimana *output-output* yang dihasilkan setiap unit di daerah mampu secara efektif memenuhi tujuan umum daerah dalam memberikan pelayanan.

Penyelenggaraan desentralisasi diharapkan dapat mendorong peningkatan kemampuan keuangan daerah serta memberikan manfaat yang

besar baik secara makro maupun mikro ekonomi. Manfaat ini dapat diperoleh dengan menumbuhkembangkan sektor riil. Kehidupan yang demokratis, mendorong pemberdayaan masyarakat, meningkatkan kinerja penganggaran pemerintah daerah, akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan daerah, mendorong pertumbuhan ekonomi, serta meningkatkan kualitas pelayanan dan kesejahteraan masyarakat.

Alderfer (1964) yang mengadakan penelitian di beberapa negara berkembang menyimpulkan bahwa otonomi yang menganut model pemerintah daerah di Inggris lebih besar ketimbang negara yang menganut model pemerintah Perancis dan Soviet. Lebih dari itu dikatakan juga bahwa otonomi di berbagai negara tersebut berkaitan dengan kondisi keuangan daerah.

Zuhro (1999:20) menyatakan bahwa bila derajat otonomi dikaitkan dengan derajat demokratisasi masyarakat yang lebih luas, komponen pengukurannya juga akan lebih kompleks. Faktor-faktor tersebut adalah: (1) kemauan politik pemerintah pusat dan derajat transfer kewenangan bagi daerah; (2) derajat budaya, perilaku dan sikap yang kondusif bagi pembuatan keputusan dan administrasi yang terdesentralisasi; (3) kesesuaian kebijakan dan program yang dirancang bagi pembuatan keputusan dan manajemen yang terdesentralisasi; (4) ketersediaan sumberdaya finansial, manusia dan fisik bagi organisasi yang mengemban tanggungjawab yang diserahkan.

Desentralisasi dan otonomi daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah mengamanatkan prinsip-prinsip kewenangan pemerintah sebagai berikut:

- a. Pada dasarnya semua kewenangan pemerintah diserahkan kepada daerah, kecuali bidang pertahanan dan keamanan, politik luar negeri, moneter dan fiscal, peradilan, agama serta kewenangan pemerintah lainnya yang secara nasional lebih berdayaguna dan berhasil guna bila dikelola pemerintah pusat.
- b. Penyerahan kewenangan di bidang pemerintah kepada daerah harus disertai dengan pembiayaan, sumberdaya manusia, sarana dan prasarana.
- c. Pelaksanaan kewenangan pemerintah yang diserahkan kepada daerah didasarkan pada norma, standar, kriteria, dan prosedur yang ditetapkan oleh pemerintah.
- d. Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah yang memberikan diskresi yang lebih besar kepada daerah untuk mengelola sumber-sumber keuangannya.

Adanya kaitan yang erat antara kegiatan pemerintah dengan sumber keuangan/pembiayaan pada hakikatnya memberikan petunjuk bahwa

pengaturan pertimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah tidak terlepas dari masalah pembagian kewenangan antar tingkat pemerintah.

Pertimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah adalah suatu sistem pembiayaan pemerintah dalam kerangka negara kesatuan yang mencakup pembagian keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta pemerataan antar daerah secara proposional, demokratis, adil dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan serta tata cara penyelenggaraan kewenangan tersebut, termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangannya.

Secara teoretik, pembiayaan atas penyelenggaraan pemerintah daerah dalam kerangka hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah pada dasarnya dapat dilihat dari tiga aspek, yaitu:

- a. Upaya untuk mempertemukan sumber keuangan/pembiayaan dengan tugas, tanggung jawab, serta fungsi pemerintah yang dibebankan kepada daerah;
- b. Alokasi/realokasi sumber-sumber keuangan antara pemerintah pusat dan daerah;
- c. Suatu cara pembiayaan bagi suatu badan hukum publik yang otonomi dengan berbagai jenis sumber dana, seperti perpajakan daerah, dana pertimbangan dan sebagainya.

Dari pengertian pertimbangan keuangan Pusat dan Daerah tersebut mengandung cakupan pengertian yang cukup luas, yaitu :

1. Bahwa dalam pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah ini ingin diwujudkan suatu bentuk keadilan horizontal maupun vertikal, serta
2. Berusaha mewujudkan tatanan penyelenggaraan pemerintah (dari sisi keuangan) yang lebih baik menuju terwujudnya *clean government* dan *good governance*.

E. Koswara (2001 : 23) menyebutkan dampak positif dari pertimbangan keuangan Pusat-Daerah ini diharapkan dapat mendorong hal-hal sebagai berikut:

1. Daerah lebih mampu memacu pembangunan daerah
2. Meningkatkan pertumbuhan antar daerah yang seimbang
3. Pembagian dana yang rasional dan adil kepada daerah penghasil sumber utama penerimaan negara
4. Pemerataan pembangunan
5. Mengurangi kesenjangan sosial
6. Meredam ketidakpuasan daerah
7. Meningkatkan respek daerah terhadap pusat dan
8. Memperkuat integrasi nasional

Dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal, kewenangan di bidang pengelolaan keuangan pada dasarnya melekat pada setiap kewenangan pemerintah yang diserahkan ke daerah. Termasuk dalam kesatuan penyerahan kewenangan ini adalah penyerahan dan pengalihan sarana dan prasarana serta sumberdaya manusia yang terkait dengan kewenangan tersebut. Adapun penyerahan kewenangan di bidang keuangan sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 diwujudkan dalam pemberian kewenangan untuk memanfaatkan sumber keuangan daerah sendiri (PAD) serta didukung dengan pertimbangan keuangan pusat dan daerah, yaitu dengan pemberian sumber-sumber keuangan kepada daerah yang terangkum dalam dana pertimbangan.

Sebagaimana diatur dalam undang-undang tersebut di atas serta PP Nomor 104 Tahun 2000 tentang Dana Perimbangan, bahwa desentralisasi fiskal dilaksanakan dengan memberikan sumber-sumber keuangan kepada daerah yang terangkum dalam dana pertimbangan, yaitu:

1. Bagian daerah,
2. Dana Alokasi Umum (DAU), dan
3. Dana Alokasi Khusus (DAK).

Dana alokasi khusus (DAK) adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu untuk membantu membiayai kebutuhan khusus daerah dengan memperhatikan ketersediaan dana dalam APBN.

Berbeda dengan dana bagi hasil dan DAU, kewenangan dalam pengalokasian DAK relatif terbatas karena dana tersebut pada dasarnya dikaitkan dengan pembiayaan kegiatan tertentu. DAK dimaksudkan untuk membiayai kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan sebelumnya dengan menggunakan rumus DAU serta untuk pembiayaan proyek yang merupakan komitmen atau prioritas nasional.

Wolman dan McCormick dalam Robert J. Bennett, 1994:252-255 menyatakan bahwa efek desentralisasi dan otonomi daerah dewasa ini menjadi agenda kajian yang sangat menarik di berbagai kalangan dan tingkatan pemerintah di belahan dunia manapun. Ada enam aspek yang dikaji diantaranya tingkat pembiayaan, tata pemerintah, diversitas, mutu pelayanan, partisipasi dan masalah perpajakan.

3. Pengukuran Derajat Desentralisasi dan Faktor Determinannya

Dewasa ini telah dikembangkan pengukuran derajat desentralisasi melalui dua cara yakni ukuran kendali aturan perundangan (*legal control*) dan ukuran perilaku (*behaviorally*) yang terdiri atas rasio belanja langsung pemerintah lokal serta rasio bantuan khusus (*categorical grants*).

Ukuran kendali aturan perundangan (*legal control*) dikembangkan pertama kali oleh Zimmerman (Komisi Penasihat Hubungan Antar Pemerintah Amerika Serikat, 1981) yang mengamati keadaan sentralisasi/desentralisasi di 50 negara bagian (state) pada tahun 1980

dengan membandingkan belanja langsung pemerintah lokal dengan pemerintah negara bagian. Skala Zimmerman secara sederhana menetapkan bahwa bila diperoleh angka 1=sentralisasi dan angka 5=desentralisasi. Empat hal yang diamati memperoleh bobot secara berurutan yakni struktur pemerintahan, tanggung jawab fungsional, personil dan keuangan.

Rasio pengeluaran atau belanja langsung pemerintah lokal (belanja untuk barang dan jasa dan tidak termasuk bantuan) merupakan ukuran pertama cara perilaku (*behaviorally*) yang membandingkan pengambilan keputusan anggaran antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat, dengan rumus (Wolman dan McCormick dalam Robert J. Bennett, 1994:259).

$$\frac{L}{S} (100)$$

Di mana L = Pengeluaran untuk belanja langsung pemerintah daerah

S = Pengeluaran untuk belanja langsung pemerintah pusat

Untuk rasio antara belanja pemerintah daerah dengan pusat yang memisahkan bantuan (*grant*) sebagai ukuran kedua pada cara perilaku (*behaviourally*) dapat diperlihatkan dengan rumus:

$$\frac{L - C}{S - C - L + C} (100)$$

$$= \frac{L + C}{S + L} (100)$$

Dimana L = Pengeluaran untuk belanja langsung pemerintah daerah

S = Pengeluaran untuk belanja langsung pemerintah pusat

C = Bantuan khusus pemerintah pusat ke daerah
(*categorical grants*)

Menurut Bahl dan Linn (1992:12) untuk memaksimalkan peningkatan efisiensi desentralisasi diperlukan kondisi berikut :

1. Tercukupinya tenaga terdidik (*skilled labour*), akses kepada sumberdaya dan capital untuk mengembangkan layanan publik yang diinginkan masyarakat lokal.
2. Administrasi pajak yang efisien
3. Kekuatan pemajakan (*taxing power*) yang dapat menangkap porsi pendapatan masyarakat secara signifikan
4. *Income-elastic demand*
5. Pemilihan pejabat daerah secara demokratis
6. *Local discretion* dalam penyusunan anggaran dan penetapan *tax-rate*.

Untuk mengetahui sejauhmana kemampuan teori *fiscal assignment* dapat meramal maka perlu dilakukan pengukuran derajat desentralisasi fiskal

yang dapat diukur secara konseptual maupun empiris. Desentralisasi fiskal tergantung dari sisi kepentingannya secara kualitatif. Kepentingan fiskal dapat diukur dengan dari *share revenue* yang dihasilkan *share expenditure* yang dibuat.

Derajat desentralisasi fiskal dari sisi revenue dapat dirumuskan sebagai berikut:

$$IO = \frac{LOR}{LTR}$$

Dimana IO adalah indeks otonomi daerah atau derajat desentralisasi fiskal. LOR adalah *Local Government Original Revenue* atau pendapatan asli daerah dan LTR adalah *Local Government Total Revenue* atau penerimaan daerah.

Menurut Azis (1994:112) penyusunan model pembangunan ekonomi daerah di Indonesia adalah tidak mudah. Suatu kerangka teori dan empirik untuk menganalisis pembangunan daerah dan kebijakan daerah praktis tidak ada di Indonesia. Kenyataan ini menyebabkan banyaknya studi mengenai pembangunan daerah dengan kerangka dan pendekatan yang beragam berdasarkan kondisi di masing-masing negara. Sehubungan dengan itu, walaupun tidak dimaksudkan untuk memaksakan format yang seragam, namun suatu kerangka analisis yang konsisten sangat diperlukan dengan melakukan justifikasi atas teori yang ada atau sekaligus membentuk model

atas berbagai model tersebut. selanjutnya kecenderungan umum dapat dilihat berdasarkan analisis yang dikembangkan dari model tersebut.

Bila diperhatikan komponen bantuan pemerintah atasan dalam anggaran belanja pemerintah daerah di Indonesia, maka sebagian terbesar dalam bentuk transfer modal. Pada tahun 1984/1985 rata-rata sekitar 50 persen pengeluaran rutin dan 39 persen pengeluaran pembangunan disediakan oleh pemerintah pusat. Sementara dalam pengeluaran pembangunan Kabupaten, pendapatan asli daerah (PAD) rata-rata hanya mencakup 2,3 persen keseluruhannya.

Koswara (1998:5) menyatakan bahwa kemampuan keuangan daerah Kabupaten/Kota di Indonesia sangat rendah. Bila kontribusi PAD terhadap APBD Propinsi rata-rata nasional hanya 21 persen, maka kontribusi PAD terhadap APBD Kabupaten/Kota lebih kecil lagi yakni hanya 18 persen. Bantuan/subsidi yang diterima Kabupaten/Kota menunjukkan ketidakseimbangan antara bantuan umum (*block grants*) dengan bantuan khusus (*specific grants*). Bantuan khusus dominan (86,8 persen), dan sebagian besar dari dana bantuan khusus tersebut (66,9 persen) berbentuk subsidi daerah otonomi (SDO). Sedangkan yang dialokasikan untuk bantuan umum hanya 13,2 persen.

Menurut Azis (1994:107) faktor yang mempengaruhi pengalokasian pengeluaran pemerintah utamanya sumbangan pemerintah pusat membentuk pola pengeluaran pembangunan daerah. Khusus untuk

pengeluaran rutin, faktor determinannya cukup jelas yaitu menurut kebutuhan rutin penyelenggaraan pemerintah umum. Sedangkan pengeluaran pembangunan memiliki pola yang sulit dimengerti dan cenderung mengabaikan keadaan relatif daerah dan variasi antar daerah dalam tingkat inflasi. Begitu pula dengan faktor kebutuhan sosial ekonomi masyarakat ataupun *social rates of return* dana pengeluaran pemerintah. Bahkan sistem alokasi devisa otomatis (ADO) tahun 1960 yang mengaitkan pengeluaran pemerintah daerah dianggap bertentangan dengan konsep negara kesatuan dan akan mendorong disparitas antar daerah serta berpengaruh kurang baik terhadap daerah-daerah yang terbelakang. Sistem yang ada dewasa ini kurang memuaskan secara ekonomi maupun politik, sehingga diperlukan langkah-langkah untuk menyusun pengaturan baru dengan tekanan yang lebih besar kepada kemandirian daerah.

Pola pembangunan daerah dan pengeluaran pemerintah daerah di Indonesia tidak merata seperti apa yang terdapat di beberapa negara berkembang dan negara maju lainnya. Dalam banyak segi, Indonesia berbeda dengan kebanyakan negara seperti luas geografisnya, heterogenitas, produktivitas input faktornya (terutama daerah-daerah di Pulau Jawa dengan daerah-daerah di luar Pulau Jawa), serta keragaman budaya telah menempatkan Indonesia dalam kelas tersendiri. Oleh karena itu, diperlukan perluasan konsep pengetahuan yang tentu saja tergantung pada

penilaian kembali yang mendasar terhadap kebijakan pembangunan daerah dan pengeluaran pemerintah daerah.

Mustopadidjaja (1997:12) menyatakan bahwa pengeluaran pemerintah dalam bentuk anggaran pembangunan memerlukan perencanaan karena menyangkut alokasi dana yang terbatas dengan mempertimbangkan prioritas pembangunan dan hasil serta akibat yang akan timbul (dilihat dari perekonomian secara keseluruhan ataupun dari sejumlah bidang pembangunan tertentu), misalnya apakah pengalokasian dana dapat mengakibatkan peningkatan produksi atau inflasi, dapat meningkatkan kenaikan ekspor atau defisit, dapat menjaga kelestarian lingkungan hidup ataukah sebaliknya, atau sebaliknya dan sebagainya..

Dari beberapa model analisis yang dikembangkan oleh Anisur Rahman (1963), Intrilligator (1964), Takayana (1968) dan Fujita (1978), nampak bahwa pengeluaran pemerintah di daerah sangat tergantung pada fungsi obyektif yang ingin dicapai, lamanya periode perencanaan, skala ekonomi, gejala kemampuan pengembalian modal, dan besar stok modal di daerah.

Selanjutnya Azis mengaplikasikan model tersebut dengan mengkaitkan terhadap studi Wise dan Yeh (1965) yang menunjukkan bahwa pengeluaran pemerintah ditentukan oleh jumlah penduduk, sehingga alokasi pengeluaran pembangunan untuk propinsi dan Kabupaten/Kota jelas dipengaruhi oleh faktor kebutuhan suatu daerah yang dapat diukur melalui

variabel jumlah penduduk dan faktor kemampuan daerah yang ukuran sederhananya adalah besarnya anggaran pemerintah daerah dan investasi pemerintah daerah.

4. Peran dan Fungsi Anggaran Daerah

Anggaran secara umum dapat diartikan sebagai rencana keuangan yang mencerminkan pilihan kebijaksanaan untuk suatu periode di masa yang akan datang. Dalam pengertian umum ini, tercakup baik anggaran perusahaan, anggaran negara/daerah maupun anggaran untuk lembaga-lembaga lainnya. Khusus mengenai anggaran negara atau daerah, John F. Due (1975) mengartikan bahwa anggaran negara/daerah adalah suatu pernyataan tentang perkiraan pengeluaran dan penerimaan yang diharapkan akan terjadi dalam suatu periode di masa depan, serta data dari pengeluaran dan penerimaan yang sungguh-sungguh di masa lalu (John D. Due dalam Baswir, 1995:26).

Berdasarkan pengertian di atas, bila dalam konteks daerah maka melalui anggaran daerah tidak hanya dapat diketahui besarnya rencana penerimaan dan pengeluaran pemerintah daerah untuk suatu periode di masa depan, akan tetapi juga dapat diketahui mengenai penerimaan dan pengeluaran daerah yang sungguh-sungguh terjadi di masa yang lalu. Sehingga secara lebih terinci dapat pula dinyatakan bahwa :

- a) Anggaran daerah adalah gambaran dari kebijaksanaan pemerintah daerah yang dinyatakan dalam ukuran uang, yang meliputi baik kebijaksanaan pengeluaran permintaan untuk suatu periode di masa depan maupun kebijaksanaan penerimaan pemerintah untuk menutup pengeluaran tersebut.
- b) Di samping mengungkapkan kebijaksanaan pemerintah daerah untuk suatu periode di masa depan, dari anggaran daerah dapat pula diketahui realisasi pelaksanaan kebijaksanaan pemerintah di masa yang lalu.
- c) Melalui anggaran daerah dapat diketahui tercapai atau tidaknya kebijaksanaan yang ditetapkan pemerintah di masa yang lalu, serta maju atau mundurnya kebijaksanaan yang hendak dicapai pemerintah di masa yang akan datang.

Dengan memperhatikan uraian di atas, dapat diperoleh penjelasan bahwa fungsi anggaran daerah antara lain:

1. Sebagai pedoman bagi pemerintah daerah dalam mengelola daerah untuk satu periode tertentu.
2. Sebagai alat pengawasan bagi masyarakat terhadap kebijaksanaan yang dipilih oleh pemerintah antara lain dengan ketentuan sebelum dijalankannya harus memperoleh pengesahan terlebih dahulu dari lembaga perwakilan rakyat.

3. Sebagai alat pengawasan bagi masyarakat terhadap kemampuan pemerintah dalam melaksanakan kebijaksanaan yang telah dipilihnya karena pada akhirnya setiap anggaran daerah harus dipertanggungjawabkan pelaksanaannya oleh pemerintah daerah kepada lembaga permusyawaratan rakyat.

Secara ringkas, bila anggaran pemerintah daerah berfungsi sebagai pedoman, maka anggaran bagi masyarakat berfungsi sebagai alat pengawas, baik terhadap kebijaksanaan yang dipilih pemerintah maupun terhadap realisasi dari kebijaksanaan tersebut.

Dengan melihat fungsi anggaran publik di atas, maka anggaran publik harus dilihat sebagai hubungan kekuasaan (*power relation*) antara eksekutif, legislatif dan rakyat sendiri. Bagi rakyat yang harus dilakukan adalah memantau arah dari prioritas kebijaksanaan yang dibuat oleh pemerintah satu tahun mendatang yang akan dinyatakan dalam bentuk nominal dalam anggaran. Tujuan penentu prioritas adalah memantau apakah prioritas kebijaksanaan efektif untuk kepentingan rakyat banyak atau tidak (Semuel, 1998:37).

Di Indonesia, anggaran publik tercermin dalam APBD. APBD pada dasarnya memuat rencana keuangan yang diperoleh dan digunakan Pemerintah Daerah dalam rangka melaksanakan kewenangannya untuk penyelenggaraan pelayanan umum dalam satu tahun anggaran.

Berdasarkan paradigma baru APBD dewasa ini mensyaratkan adanya akuntabilitas publik, yaitu kewajiban pemerintah daerah untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan dan mengungkapkan segala aktifitas dan kegiatan yang terkait dengan penerimaan dan penggunaan uang publik kepada pihak yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut (DPRD dan masyarakat luas).

Berkaitan dengan hal tersebut, beberapa hal harus dipertimbangkan:

- (1) Aspek legalitas anggaran daerah. Setiap transaksi yang dilakukan dalam APBD harus dapat dilacak otoritas legalnya.
- (2) Aspek pengelolaan dan pertanggungjawaban. Pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah dilaksanakan secara baik, termasuk perlindungan aset fisik dan finansial, mencegah terjadinya pemborosan dan salah urus.

Prinsip-prinsip akuntabilitas keuangan daerah yang harus diperhatikan diantaranya (1) adanya suatu sistem akuntansi dan sistem anggaran yang dapat menjamin bahwa pengelolaan keuangan daerah dilakukan secara konsisten sesuai dengan peraturan yang berlaku; (2) pengeluaran daerah yang dilakukan berorientasi pada pencapaian visi, misi, sasaran, hasil dan manfaat yang akan dicapai.

5. Arti dan Manfaat Alokasi Belanja

Secara garis besar, tujuan pembangunan daerah merupakan sesuatu yang sifatnya sangat kompleks karena berbagai tujuan yang ingin dicapai tersebut seringkali sangat erat hubungannya satu sama lain. Tujuan dari campur tangan pemerintah dalam meningkatkan pembangunan daerah adalah untuk mengatasi masalah sosial, politik dan ekonomi. Dengan terbatasnya kemampuan untuk membangun dan mengatasi semua masalah yang ada, maka perlu dibuat kebijakan untuk menentukan sampai di mana tujuan-tujuan pembangunan daerah perlu dipacu dan dicapai dalam suatu waktu tertentu di masa datang.

Dalam pengembangan wilayah, pemerintah harus mengutamakan efisiensi untuk menunjang alokasi sumberdaya di berbagai wilayah. Salah satu kriteria penentu alokasi sumberdaya berupa investasi adalah kriteria produktivitas dan potensi pembangunan di wilayah yang bersangkutan.

Setelah ditetapkan dan dirumuskan kebijaksanaan dasar dan strategi pembangunan, penyusunan rencana menyeluruh dengan kerangka makro serta perkiraan sumber-sumber pembiayaan pembangunan, maka disusun program investasi dan sasaran-sasaran rencana bidang-bidang atau sektor-sektor pembangunan.

Pertimbangan penyusunan program-program investasi di bidang ekonomi maupun sosial dilakukan lebih berdasar pendekatan integratif. Di mana program-program di bidang ekonomi kecuali menghasilkan output

ekonomi, langsung atau tidak langsung akan memberikan pengaruh di bidang sosial. Demikian pula sebaliknya.

Pertumbuhan masing-masing sektor pembangunan perlu pula diperkirakan, di samping laju pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan. Dengan penekanan pada sektor-sektor tertentu dari pada sektor lainnya, berarti diinginkan atau direncanakan suatu perubahan struktur ekonomi.

Dari uraian di atas, nampak pentingnya arti pengalokasian dana oleh pemerintah dalam bentuk belanja pembangunan melalui pengeluaran yang dilakukannya pada sektor-sektor/bidang pembangunan daerah. Manfaat yang diperoleh dari pengalokasian dana ini adalah mendorong pembangunan daerah dan juga laju pertumbuhan ekonomi nasional. Hal ini dilakukan melalui alokasi dana ke sektor yang secara potensial ataupun riil memiliki faktor-faktor yang menyebabkan sektor itu menjadi lebih produktif dan sekaligus dapat memberikan kontribusi penerimaan bagi daerah.

Pengalokasian dana pembangunan daerah bermanfaat dalam menjamin efisien pengguna faktor-faktor produksi yang sangat terbatas, juga akan memperbesar jumlah daerah yang mengalami pembangunan dengan kecepatan yang lebih tinggi daripada yang dialami pada masa lalu.

Karena tidak adanya suatu alat pengukur untuk menentukan corak dari pembentukan/alokasi dana, maka secara umum penggunaan pandangan seimbang dan teori pembangunan tidak seimbang sebagai titik tolak menyusun pengerahan penanaman modal yang harus dilakukan. Untuk

melakukan alokasi dana pembangunan yang tersedia digunakan alat analisa pembentukan modal sebagai kriteria investasi/pembentukan modal (*investment criteria*).

Di antara langkah utama dalam usaha untuk mempertinggi tingkat pembentukan modal adalah mempertinggi pengeluaran pembangunan pemerintah, yang berarti pemerintah harus memperbesar dana pembangunan yang dapat digunakannya. Tujuan ini dapat diwujudkan dengan mempertinggi pajak yang dipungut pemerintah daerah dan meminta bantuan yang lebih banyak dari pemerintah pusat.

Agar alokasi dana dari pemerintah pusat dapat menunjang pembangunan daerah maka kebijaksanaan dalam penetapan alokasi dana harus dirumuskan secara integral dan didasarkan pada kriteria-kriteria tertentu. Kriteria yang ideal untuk penetapan alokasi dana adalah efisiensi dan pemerataan.

Parameter untuk menilai efisiensi adalah kebutuhan dengan kriteria yang didasarkan pada usaha memenuhi kebutuhan penduduk yang mengacu pada penyediaan fasilitas dan jasa-jasa tertentu sesuai jumlah pemakai jasa. Sedangkan parameter untuk menilai pemerataan adalah kemampuan keuangan (*fiscal capacity*), yakni kemampuan suatu daerah untuk meningkatkan pendapatan asli daerah guna membiayai pengeluaran yang timbul dari program-program yang diformulasikannya. Kriteria kemampuan daerah meliputi kemampuan dari masyarakat di suatu daerah untuk memiliki

sejumlah aset yang seharusnya dimiliki, dihasilkan dan dapat meningkatkan pendapatan.

Berdasarkan kriteria kemampuan, maka alokasi dana dari pemerintah pusat ke daerah harus merata (bukan dalam nilai absolut tapi nilai relatif) yang telah memperhatikan kondisi setiap daerah, seperti geografis, tingkat harga dan potensi sumberdaya daerah.

6. Jenis Alokasi Belanja

Belanja pembangunan yang diperuntukkan bagi perkembangan daerah dapat dikelompokkan atas dua bagian, yakni:

1. Dana pembangunan daerah yang alokasinya ditentukan oleh kriteria yang bersifat sosial politik
2. Dana pembangunan daerah yang alokasinya ditentukan oleh kriteria yang didasarkan pada efisiensi ekonomi.

Dalam alokasi belanja, sebagai langkah pertama haruslah terlebih dahulu disisihkan dana pembangunan daerah yang alokasinya untuk tujuan-tujuan yang bersifat sosial politik, selebihnya dapat dialokasikan berdasarkan pada pertimbangan untuk mempertinggi efisiensi ekonomi dari penggunaan dana tersebut.

Faktor-faktor penting yang dapat digunakan dalam menentukan alokasi belanja pembangunan daerah berdasar kriteria yang bersifat sosial dan politik antara lain adalah jumlah penduduk daerah, peranan dan

kemampuan mengumpulkan pajak pada daerah tersebut, tingkat pendapatan per kapita penduduk dan luas daerah. Sedangkan dalam mengalokasikan dana pembangunan daerah dengan berdasarkan pada efisiensi ekonomi, yaitu harus dipusatkan pada sektor yang mempunyai potensi paling baik untuk menggunakan dana tersebut secara efisien dan dapat menciptakan pembangunan ekonomi yang paling laju.

Dalam sistem keuangan dan administrasi pembangunan daerah modern, anggaran telah tumbuh menjadi peralatan kebijaksanaan yang multifungsional dalam manajemen pemerintah. Penyusunan dan pelaksanaannya menghendaki cara-cara yang demokratis dan menuntut adanya akuntabilitas. Semuanya itu ditujukan untuk mencapai cita-cita dan berbagai tujuan negara/daerah secara efisien dan efektif.

Besarnya peranan anggaran pemerintah di Indonesia khususnya anggaran pembangunan setidaknya bisa dilihat dari dua segi yakni (1) secara kuantitatif merupakan dosis investasi yang cukup besar dan (2) merupakan realisasi konkrit dari politik pembangunan yang akan menentukan kualitas hidup dan kehidupan di masa yang akan datang (Mustopadidjaja, 1997:7).

Dalam rangka sistem kebijaksanaan pembangunan, maka penyusunan anggaran pemerintah diarahkan kepada tiga sasaran utama yakni pemerataan, pertumbuhan dan stabilitas yang dinamis. Pencapaian ketiga sasaran tersebut dilakukan melalui tiga fungsi anggaran yaitu alokasi, distribusi dan stabilisasi.

Pemerataan dilakukan melalui penyediaan anggaran untuk pembangunan sarana dan prasarana atau melalui alokasi langsung kepada masyarakat yang membutuhkan guna mewujudkan pemerataan, yang tidak mungkin atau tidak dapat sepenuhnya disediakan oleh swasta. Selain itu, penyediaan anggaran langsung kepada masyarakat yang membutuhkan dimaksudkan agar kesenjangan pendapatan dikurangi. Fungsi pemerataan ini biasa juga dikenal dengan fungsi distribusi.

Pertumbuhan dilakukan melalui penyediaan anggaran yang diarahkan bagi terpeliharanya keamanan, kestabilan harga dan pertumbuhan ekonomi yang cukup memadai, serta tingkat kesempatan kerja yang tinggi. Fungsi ini sering disebut sebagai fungsi alokasi.

Stabilisasi dilakukan melalui penyediaan anggaran yang diarahkan bagi terpeliharanya keamanan, kestabilan harga yang cukup memadai, serta tingkat kesempatan kerja yang tinggi. Fungsi ini sering disebut sebagai fungsi stabilisasi.

Ketiga sasaran dan fungsi di atas, dalam kenyataan dan praktek tidak berdiri sendiri, tetapi merupakan suatu kesatuan yang diupayakan saling memperkuat satu sama lain.

Sebagai peralatan kebijaksanaan penting di bidang ekonomi dan pembangunan daerah pada umumnya, maka anggaran pengeluaran pemerintah daerah mempunyai fungsi yang beragam antara lain:

1. Memberikan arah mengenai pemanfaatan berbagai sumber dalam masyarakat.
2. Mendorong adanya keseimbangan dalam perekonomian secara makro
3. Menjadi alat ukur untuk mengikis berbagai kesenjangan dengan adanya tekanan kepada distribusi sumber-sumber secara lebih berkeadilan.
4. Memungkinkan adanya pengukuran secara cepat dan bermakna mengenai kinerja dan dampak anggaran tersebut dalam kehidupan perekonomian yang luas melalui pengelolaan anggaran yang tepat.

Sehubungan dengan fungsi di atas, maka antara anggaran dengan kehidupan perekonomian dan sektor pembangunan daerah yang luas harus terjalin keterkaitan satu sama lain.

7. Kinerja dan Indikator Kinerja

Setiap pegawai yang diterima, ditempatkan, diberikan tugas/pekerjaan dan atau kepercayaan memimpin suatu unit organisasi/unit kerja tertentu diharapkan mampu menunjukkan kinerja yang memuaskan dan memberikan kontribusi yang maksimal terhadap pencapaian tujuan organisasi. Kinerja hasil dari fungsi pekerjaan dan kegiatan tertentu selama satu periode waktu tertentu (Bernadin & Russel).

Sesuai pengertian di atas, terdapat tiga aspek yang perlu dipahami setiap pegawai dan atau pemimpin suatu organisasi/unit kerja yaitu (1) kejelasan tugas atau pekerjaan yang menjadi tanggung jawabnya, (2) kejelasan hasil yang diharapkan dari suatu pekerjaan atau fungsi, (3) waktu yang diperlukan menyelesaikan suatu pekerjaan gar hasil yang diharapkan dapat terwujud.

Berdasarkan pengertian tersebut, berarti setiap pegawai harus menyadari bahwa pekerjaan yang dilakukannya membuahkan suatu hasil. Jadi kinerja itu dapat diartikan sebagai hasil kerja atau kemampuan kerja yang diperlihatkan seseorang/sekelompok orang (organisasi) atas suatu pekerjaan pada waktu tertentu. Kinerja itu dapat berupa produk akhir (barang dan jasa) dan atau berbentuk perilaku, kecakapan, kompetensi, sarana dan keterampilan spesifik yang dapat mendukung pencapaian tujuan, sasaran dan organisasi.

Setiap organisasi, unit kerja atau kelompok orang/individu dituntut untuk mampu mengerjakan sesuatu sesuai tugas pokok dan fungsi masing-masing. Mengerjakan sesuatu artinya memproses, melakukan, serangkaian kegiatan yang dapat merubah bahan tertentu menjadi keluaran yang bernilai tambahan dan memberikan manfaat atau dampak bagi pengguna.

Sebagian beranggapan hanya pekerjaan yang bersifat operasional, fisik dan bisnis yang dapat menampilkan atau menunjukkan hasil. Sedang pekerjaan yang bersifat administratif, konsepsional atau manajemen, sulit

atau tidak dapat dengan konkrit menunjukkan hasil kerjanya. Anggapan demikian tidak benar, sebab semua pekerjaan yang dilakukan dengan benar dan hasilnya, hanya bentuknya, ukurannya atau indikatornya yang berbeda. Hasil kerja dan ketetapan atau kebenaran pelaksanaan pekerjaan (rangkaiian kegiatan) serta ketepatan penggunaan sumberdaya yang digunakan harus dipertanggungjawabkan (*accountability*) oleh setiap organisasi atau pimpinan suatu organisasi/unit kerja. Keberhasilan pelaksanaan suatu pekerjaan dapat dilihat dari berbagai dimensi seperti dimensi waktu, dimensi kualitas dan dimensi produktivitasnya.

Setiap orang yang menjadi anggota suatu organisasi ikut bertanggungjawab atas pencapaian kinerja organisasi sesuai bidang kerja masing-masing. Kalau setiap pegawai mampu menampilkan kinerja atas pelaksanaan kerja yang menjadi tanggung jawabnya, maka unit kerja mereka memberikan kontribusi yang baik terhadap pencapaian kinerja organisasi.

Pengukuran kinerja digunakan untuk menilai keberhasilan/kegagalan pelaksanaan kegiatan/program/kebijaksanaan sesuai dengan sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan dalam rangka mewujudkan misi dan visi instansi pemerintah. Pengukuran kinerja mencakup penetapan indikator kinerja dan penetapan capaiannya.

Kinerja pemerintah banyak menjadi sorotan akhir-akhir ini, terutama sejak timbulnya iklim yang lebih demokratis dalam pemerintah. Masyarakat mulai mempertanyakan akan nilai yang mereka peroleh atas pelayanan yang

dilakukan oleh pemerintah. Walaupun anggaran rutin dan pembangunan yang dikeluarkan oleh pemerintah semakin membengkak, nampaknya masyarakat belum puas atas kualitas jasa maupun barang yang diberikan oleh pemerintah.

Di samping itu, selama ini pengukuran keberhasilan maupun kegagalan dari instansi pemerintah dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya sulit untuk dilakukan secara obyektif. Kesulitan ini disebabkan belum pernah disusunnya suatu sistem pengukuran kinerja yang dapat menginformasikan tingkat keberhasilan suatu organisasi.

Kesulitan lain adalah pengukuran tingkat kinerja suatu instansi pemerintah lebih ditekankan kepada kemampuan instansi tersebut dalam menyerap anggaran. Dengan kata lain, suatu instansi akan dinyatakan berhasil apabila dapat menyerap 100 persen anggaran pemerintah, walaupun hasil ataupun dampak yang dicapai dari pelaksanaan program tersebut masih berada jauh di bawah standar.

Pengukuran kinerja merupakan hal yang penting dalam manajemen program secara keseluruhan, karena kinerja yang dapat diukur dan mendorong pencapaian kinerja tersebut. pengukuran kinerja yang dilakukan secara berkelanjutan memberikan umpan balik (*feedback*) yang merupakan hal penting dalam upaya perbaikan secara terus menerus dan mencapai keberhasilan di masa mendatang.

Pengukuran kinerja penting peranannya sebagai alat manajemen untuk:

1. Memastikan pemahaman para pelaksanaan akan ukuran yang digunakan untuk pencapaian kinerja.
2. Memastikan tercapainya rencana kinerja yang telah disepakati
3. Memonitor dan mengevaluasi pelaksanaan kinerja dan membandingkannya dengan rencana kerja serta melakukan tindakan untuk memperbaiki kinerja.
4. Memberikan penghargaan dan hukuman yang obyektif atas prestasi pelaksanaan yang telah diukur sesuai dengan sistem pengukuran kinerja yang telah disepakati.
5. Menjadi alat komunikasi antara bawahan dan pimpinan dalam rangka upaya memperbaiki kinerja organisasi.
6. Mengidentifikasi apakah kepuasan pelanggan sudah terpenuhi
7. Membantu memahami proses kegiatan instansi pemerintah
8. Memastikan bahwa pengambilan keputusan dilakukan secara obyektif.
9. Menunjukkan peningkatan yang perlu dilakukan
10. Mengungkapkan permasalahan yang terjadi

Pengukuran kinerja merupakan suatu alat manajemen yang digunakan untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas.

Pengukuran kinerja juga digunakan untuk menilai pencapaian tujuan dan sasaran (*goals and objectives*). Whittaker (1993) menetapkan elemen kunci dari sistem pengukuran kinerja terdiri atas (1) perencanaan dan penetapan tujuan, (2) pengembangan ukuran yang relevan, (3) pelapor formal atas hasil, dan (4) penggunaan informasi.

Agar pengukuran kinerja terlaksana dengan baik, maka setiap organisasi harus:

1. Membuat suatu komitmen untuk mengukur kinerja dan memulainya segera.

Yang perlu dilakukan oleh instansi adalah segera memulai upaya pengukuran kinerja dan tidak perlu mengharap pengukuran kinerja akan langsung sempurna. Nantinya akan dilakukan perbaikan atas pengukuran kinerja yang telah disusun.

2. Perlakukan pengukuran kinerja sebagai suatu proses yang berkelanjutan (*on going process*).

Pengukuran kinerja merupakan suatu proses yang bersifat iterative (berulang-ulang). Proses ini merupakan suatu cermin dari upaya organisasi untuk selalu berupaya untuk memperbaiki kinerja.

3. Sesuai proses pengukuran kinerja dengan organisasi.

Organisasi harus menetapkan ukuran kinerja yang sesuai dengan besarnya organisasi, kultur, visi, tujuan, sasaran, dan struktur organisasi.

Penetapan indikator kinerja merupakan proses identifikasi dan klasifikasi indikator kinerja melalui sistem pengumpulan dan pengolahan data/informasi untuk menentukan kinerja kegiatan/program/kebijaksanaan.

Penetapan indikator kinerja tersebut didasarkan pada kelompok menurut:

1. Masukan (*inputs*), adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan untuk menghasilkan keluaran. Indikator ini dapat berupa dana, sumberdaya manusia, informasi, kebijaksanaan/peraturan perundang-undangan dan sebagainya.
2. Keluaran (*outputs*), adalah sesuatu yang diharapkan langsung dicapai dari suatu kegiatan yang dapat berupa fisik dan/atau non fisik.
3. Hasil (*outcomes*), adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran kegiatan pada jangka menengah (efek langsung).
4. Manfaat (*benefits*), adalah sesuatu yang terkait dengan tujuan akhir dari pelaksanaan kegiatan.
5. Dampak (*impact*), adalah pengaruh yang ditimbulkan baik positif maupun negatif pada setiap tingkatan indikator berdasarkan asumsi yang telah ditetapkan.

Dengan demikian, indikator tersebut dapat digunakan untuk evaluasi baik dalam tahap perencanaan (*ex-ante*), tahap pelaksanaan (*on-going*) atau

pun tahap setelah kegiatan selesai dan berfungsi (*ex-post*). Perlu dicatat bahwa untuk indikator kinerja inputs dan outputs dapat dinilai sebelum kegiatan yang dilakukan selesai. Sedangkan untuk indikator *outcomes*, *benefits* dan *impacts* akan diperoleh setelah kegiatan selesai, namun perlu diantisipasi sejak tahap perencanaan.

Perlu pula diperhatikan bahwa indikator kinerja dapat dikaitkan dengan beberapa kategori pengukuran kinerja seperti kategori teknis atau operasional, kelembagaan, ekonomi, budaya, lingkungan, dan atau kombinasi dua atau lebih kategori-kategori tersebut. Oleh karena itu, indikator kinerja dapat dinyatakan dalam bentuk unit yang dihasilkan, waktu yang diperlukan, nilai yang dihasilkan, tingkat kualitas, dana yang diperlukan, produktivitas, ketaatan, tingkat kesalahan, frekuensi dan sebagainya.

Penetapan indikator kinerja harus didasarkan pada perkiraan yang realistis dengan memperhatikan tujuan dan sasaran yang ditetapkan. Indikator kinerja hendaknya;

1. Spesifik dan jelas
2. Dapat diukur secara obyektif, baik yang bersifat kualitatif maupun kuantitatif.
3. Dapat dicapai, penting dan harus berguna untuk menunjukkan pencapaian keluaran, hasil, manfaat dan dampak
4. Harus cukup fleksibel dan sensitif terhadap perubahan

5. Efektif, yaitu dapat disimpulkan, diolah dan dianalisis datanya secara efisien dan ekonomis.

Mengingat bidang kehidupan atau sektor/program pembangunan sangat beragam, dapat bersifat fisik (misalnya pembangunan prasarana dan sarana fisik) maupun nonfisik (misalnya penyuluhan dan perubahan sikap masyarakat), maka indikator kinerja dan juga pengukurannya tidak selalu sama.

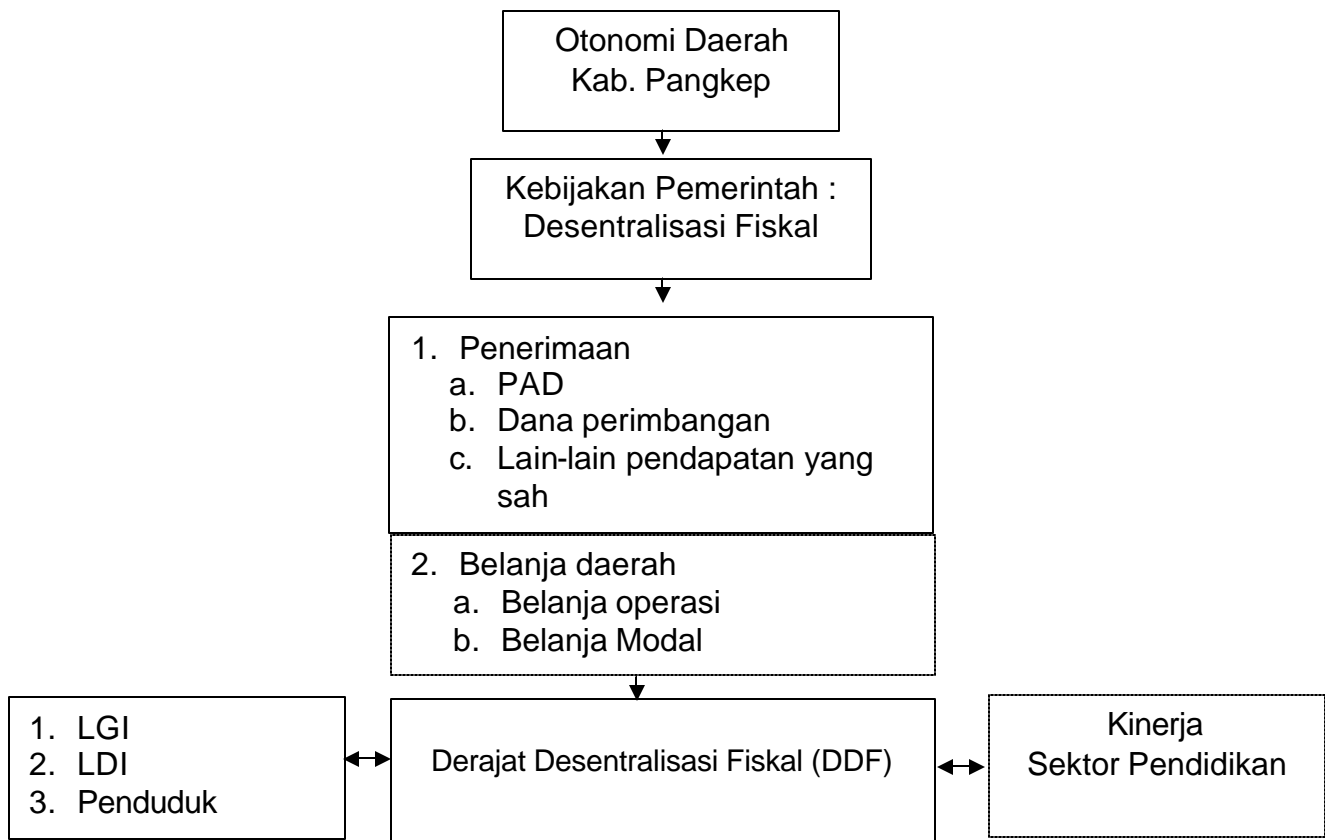
B. Kerangka Pikir

Pelaksanaan pemerintah daerah sebagai bagian integral dari pemerintahan nasional diarahkan untuk memenuhi tuntutan kebutuhan masyarakat di daerah. Sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah, maka diharapkan masyarakat dapat semakin sejahtera dengan meningkatnya kemandirian daerah termasuk dalam pengelolaan anggaran daerah.

Sehubungan dengan itu, pemerintah daerah khususnya kabupaten Pangkajene dan kepulauan sebagai motor penggerak pembangunan di daerah semakin dituntut untuk dapat meningkatkan kemampuan dalam pengelolaan pengeluaran yang tertuang dalam APBD termasuk belanja langsung yang dipergunakan untuk menyediakan barang dan jasa yang dibutuhkan masyarakat sesuai dengan yang direncanakan.

Pengukuran derajat desentralisasi fiskal sangat dibutuhkan sebagai bagian dari upaya merumuskan tindak lanjut pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah ke depan. Selain itu, juga untuk menilai kinerja pengalokasian bantuan pada sektor-sektor tertentu melalui penetapan jenis indikator yang sesuai dan relevan atas kegiatan yang dilaksanakan pada sektor tersebut.

Sebagaimana telah disebutkan pada tujuan penelitian khususnya mengenai desentralisasi fiskal dan hubungannya dengan belanja pemerintah pada sektor pendidikan, maka diperlukan kajian dan analisis yang secara skematik dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 1. Kerangka Pikir

C. Hipotesis

Berdasarkan latar belakang, tujuan penelitian dan landasan teori yang dijelaskan pada bagian sebelumnya, maka hipotesis penelitian yang diajukan sebagai berikut:

- a. Diduga derajat desentralisasi fiskal pada sektor pendidikan di Kabupaten Pangkajene dan kepulauan masih relatif kecil.
- b. Diduga faktor kemampuan alokasi pembiayaan pembangunan oleh pemerintah daerah, laju pertumbuhan penduduk, dan rasio belanja

langsung pemerintah daerah terhadap alokasi dana APBN di Kabupaten Pangkajene dan kepulauan berpengaruh positif dan signifikan terhadap derajat desentralisasi fiskal di Kabupaten Pangkajene dan kepulauan.