

ANALISIS KEMAMPUAN KEUANGAN DAERAH PEMERINTAH KABUPATEN JAYAPURA

LA ODE ABDUL WAHAB
Dosen STIE Port Numbay Jayapura

ABSTRAK

Tujuan penulisan ini adalah menganalisis dan mendapatkan bukti empiris tentang kinerja dan kemampuan keuangan daerah Kabupaten Jayapura pada tahun anggaran 2010-2014.

Metode analisis data yang digunakan adalah dengan menggunakan rasio kemandirian daerah, rasio ketergantungan daerah, rasio desentralisasi fiskal, rasio efektivitas dan rasio efisiensi keuangan daerah.

Hasil yang diperoleh dari penelitian ini adalah, kemampuan keuangan daerah Kabupaten Jayapura, diukur dari tingkat kemandirian daerah pada tahun anggaran 2010-2014 masuk dalam kriteria sangat kurang, dan tingkat ketergantungan daerah pada periode tersebut masuk dalam kriteria sangat tinggi dengan kriteria pola hubungan instruktif. Rasio desentralisasi fiskal masih sangat kurang, tingkat efektivitas Pendapatan Asli Daerah pada tahun 2010-2014 tergolong dalam katagori sangat efektif dengan rasio efisiensi pemungutan Pendapatan Asli Daerah yang sangat efisien. Kemampuan keuangan daerah Kabupaten Jayapura dalam hal ini tingkat kemandirian dan ketergantungan daerah serta tingkat desentralisasi fiskal dinilai baik jika pemerintah Kabupaten Jayapura sudah bisa menaikkan prosentase penerimaan Pendapatan Asli Daerah menjadi di atas 40% terhadap dana perimbangan.

Kata kunci : *Kemampuan Keuangan Daerah, Kemandirian Daerah, Ketergantungan Daerah, Desentralisasi Fiskal, Efektivitas, Efisiensi*

LATAR BELAKANG MASALAH

Pertimbangan mendasar dari terselenggaranya Otonomi Daerah (otda) adalah ditinjau dari perkembangan kondisi didalam negeri yang mengindikasikan bahwa rakyat menghendaki keterbukaan dan kemandirian (desentralisasi). Menurut Halim (2001 : 2) "selain itu keadaan diluar negeri yang juga menunjukkan semakin maraknya globalisasi yang menuntut daya saing tiap Negara, termasuk daya saing Pemerintahan Daerahnya." Selanjutnya peningkatan kemandirian Pemerintahan Daerah tersebut diharapkan dapat diraih melalui otonomi daerah. Tujuan program otonomi daerah menurut Bastian (2006 : 338) adalah Untuk menciptakan kehidupan politik yang lebih demokratis, menciptakan sistem yang lebih menjamin pemerataan dan keadilan, memungkinkan setiap daerah menggali potensi natural dan cultural yang dimiliki, dan kesiapan menghadapi tantangan globalisasi, serta yang sangat penting adalah terpeliharanya Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan kata lain, pemerintah ingin melaksanakan pasal 18 UUD 1945, yaitu dengan melaksanakan otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab.

Otonomi Daerah di Indonesia didasarkan pada undang-undang nomor 22 tahun 1999 juncto undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan undang-undang nomor 25 tahun 1999 juncto undang-undang nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah dengan sistem pemerintahan desentralisasi dan sudah mulai efektif dilaksanakan sejak 1 januari 2001. Pada umumnya faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan otonomi daerah adalah kemampuan

sumber daya manusia (aparatur maupun masyarakat), sumber daya alam, kemampuan keuangan (finansial), kemampuan manajemen, kondisi sosial budaya masyarakat, dan karakteristik ekologis. Adapun misi utama undang-undang nomor 33 tahun 2004 adalah bukan hanya untuk melimpahkan kewenangan pembangunan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah, tetapi yang lebih penting adalah efisiensi dan efektifitas sumber daya keuangan. Selanjutnya Bastian (2001 : 6) menyatakan bahwa "untuk itu diperlukan suatu laporan keuangan yang handal dan dapat dipercaya agar dapat menggambarkan sumber daya keuangan daerah berikut dengan analisis prestasi pengelolaan sumber daya keuangan daerah itu sendiri." Analisis prestasi dalam hal ini adalah kinerja keuangan dari Pemerintahan Daerah itu sendiri yang dapat didasarkan pada kemandirian dan kemampuannya untuk memperoleh, memiliki, memelihara dan memanfaatkan keterbatasan sumber-sumber ekonomis daerah untuk pemenuhan seluas-luasnya kebutuhan masyarakat di daerah.

Pelaksanaan otonomi daerah identik dengan adanya tuntutan *Good Governance* dalam rangka efektifitas dan efisiensi pembangunan daerah dalam kerangka otonomi memerlukan prasyarat berupa tata cara pemerintahan yang baik dan bersih. Terselenggaranya *Good Governance* merupakan prasyarat utama untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dalam mencapai tujuan dan cita-cita Bangsa dan Negara. Menurut Sedarmayanti (2003 : 2) "perlu diperhatikan pula adanya mekanisme untuk meregulasi akuntabilitas pada setiap instansi pemerintah dan memperkuat peran kapasitas parlemen, serta

tersedianya akses yang sama pada informasi bagi masyarakat luas". Pada dasarnya terdapat tiga pilar utama didalam mewujudkan *good governance*, yaitu : Akuntabilitas, Transparansi, dan Partisipasi. Salah satu upaya nyata didalam penerapan prinsip-prinsip dasar *Good Governance* ini adalah didalam penyampaian laporan keterangan pertanggungjawaban keuangan pemerintahan daerah dengan standar akuntansi pemerintahan yang telah diterima secara umum. Karena sebagian besar otonomi daerah (tugas dan kewenangan mengatur daerah sendiri) diberikan kepada daerah otonom kabupaten dan daerah otonom kota atas dasar pertimbangan budaya, politik (demokrasi), dan ekonomi lokal.

Pada umumnya APBD suatu daerah didominasi oleh sumbangan Pemerintahan Pusat dan sumbangan lain-lain, yang diatur dengan peraturan perundang-undangan, yaitu sekitar 75% dari total penerimaan daerah. Hal ini menyebabkan daerah masih tergantung kepada Pemerintahan Pusat sehingga kemampuan daerah untuk mengembangkan potensi yang mereka miliki menjadi terbatas. Rendahnya PAD suatu daerah bukanlah disebabkan oleh karena secara struktural daerah memang miskin atau tidak memiliki sumber-sumber keuangan yang potensial, tetapi lebih banyak disebabkan oleh kebijakan pemerintahan pusat. Selain ini sumber-sumber keuangan dikuasai oleh pusat sehingga hal ini menyebabkan daerah kurang mandiri dalam pengelolaan hasil materiil sumber daya-sumber daya dan potensi daerah tersebut.

Sejak diberlakukannya Otonomi Daerah UU No. 22 Tahun 1999 berubah menjadi UU No. 32 Tahun 2004, tentang Otonomi Daerah UU No. 25 Tahun 1999 menjadi UU No. 33 Tahun 2004 tentang keuangan daerah serta diberikannya kekhususan tahun 2001 di Papua, merupakan sebagai tonggak baru pengelolaan keuangan daerah di Indonesia sebagai implementasi desentralisasi fiskal di Kabupaten Jayapura.

Kemampuan pemerintah daerah Kabupaten Jayapura dalam mengelola keuangan dituangkan dalam APBD yang langsung maupun tidak langsung mencerminkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan sosial masyarakat. Untuk itu evaluasi terhadap pengelolaan keuangan daerah dan pembiayaan keuangan daerah akan sangat menentukan kedudukan suatu pemerintah daerah.

Berdasarkan data APBD Kabupaten Jayapura selama 5 (lima) tahun anggaran, pada posisi pendapatan menunjukkan bahwa Dana Perimbangan masih mendominasi penerimaan daerah dibandingkan dengan PAD. Hal ini mengindikasikan masih tingginya ketergantungan fiskal pemerintah daerah Kabupaten Jayapura terhadap Pemerintah Pusat selama kurun waktu 2010-2014 kendati paket otonomi daerah telah digulirkan. Pada sisi belanja daerah terus mengalami peningkatan dari tahun ke tahun, hal ini merupakan dampak dari kewenangan

otonomi daerah, dimana pemerintah daerah secara aktif dan lebih leluasa melakukan pembiayaan dalam upaya pengembangan segala bentuk aktifitas program-program pembangunan di daerah.

Hal inilah yang membuat penulis merasa tertarik untuk melakukan suatu analisis mengenai kemampuan keuangan Daerah Pemerintah Kabupaten Jayapura. Dimana dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran tentang sejauh mana Pemerintah Daerah Kabupaten Jayapura mampu membiayai pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan sosial masyarakat di tahun-tahun berikutnya.

TINJAUAN PUSTAKA

Keuangan Daerah

Menurut Mamesah dalam Halim (2007:23), keuangan daerah dapat diartikan sebagai "semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang belum dimiliki/dikuasai oleh negara atau daerah yang lebih tinggi serta pihak-pihak lain sesuai ketentuan/peraturan perundangan yang berlaku."

Menurut Halim (2004:20), ruang lingkup keuangan daerah terdiri dari "keuangan daerah yang dikelola langsung dan kekayaan daerah yang dipisahkan. Yang termasuk dalam keuangan daerah yang dikelola langsung adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan barang-barang inventaris milik daerah. Keuangan daerah yang dipisahkan meliputi Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)."

Keuangan daerah dalam arti sempit yakni terbatas pada hal-hal yang berkaitan dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Oleh sebab itu, keuangan daerah identik dengan APBD." (Saragih, 3003:12)

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 105 tahun 2000 (sekarang diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2005), tentang pengelolaan dan pertanggungjawaban Keuangan Daerah, dalam ketentuan umumnya menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan daerah tersebut, dalam kerangka Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Pemerintah mengeluarkan berbagai peraturan pelaksanaan terhadap keuangan daerah setelah dikeluarkannya undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Pengertian dan Unsur-unsur APBD

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan suatu rencana keuangan tahunan daerah yang memuat tentang rencana penerimaan, rencana pengeluaran serta rencana pembiayaan daerah selama satu tahun anggaran.

Menurut Bastian (2006:189), APBD merupakan "pengejawantahan rencana kerja Pemda dalam bentuk satuan uang untuk kurun waktu satu tahunan dan berorientasi pada tujuan kesejahteraan publik."

Menurut Saragih (2003:122), "Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah dasar dari pengelolaan keuangan daerah dalam tahun anggaran tertentu, umumnya satu tahun."

Menurut Mamesah dalam Halim (2007:20), APBD dapat didefinisikan sebagai:

Rencana operasional keuangan Pemerintah Daerah, dimana disatu pihak menggambarkan perkiraan pengeluaran setinggi-tingginya guna membiayai kegiatan-kegiatan dan proyek-proyek daerah dalam satu tahun anggaran tertentu, dan pihak lain menggambarkan perkiraan penerimaan dan sumber-sumber penerimaan daerah guna menutupi pengeluaran-pengeluaran yang dimaksud.

Menurut Halim dan Nasir (2006 :44), Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah adalah "rencana keuangan tahunan Pemerintah Daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Daerah, dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah."

Pada era Orde Lama, defenisi APBD yang dikemukakan oleh Wajong (1962:81) dalam Halim (2004:15) adalah: Rencana pekerjaan keuangan (financieel werkplan) yang dibuat untuk jangka waktu tertentu, dalam waktu mana badan legislatif (DPRD) memberikan kredit kepada badan eksekutif (kepala daerah) untuk melakukan pembiayaan guna kebutuhan rumah tangga daerah sesuai dengan rancangan yang menjadi dasar (grondslog) penetapan anggaran, dan yang menunjukkan semua penghasilan untuk menutup pengeluaran tadi.

Unsur-unsur APBD menurut Halim (2004:15-16) adalah sebagai berikut:

- a. Rencana kegiatan suatu daerah, beserta uraiannya secara rinci,
- b. Adanya sumber penerimaan yang merupakan target minimal untuk menutupi biaya-biaya sehubungan dengan aktivitas tersebut, dan adanya biaya-biaya yang merupakan batas maksimal pengeluaran-pengeluaran yang akan dilaksanakan,
- c. Jenis kegiatan dan proyek yang dituangkan dalam bentuk angka,
- d. Periode anggaran yang biasanya 1 (satu) tahun,

Struktur APBD

Struktur APBD yang terbaru adalah berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 13 tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah. Adapun bentuk dan susunan APBD yang didasarkan pada Permendagri 13/ 2006 pasal 22 ayat (1) terdiri atas 3 bagian, yaitu:"pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah."

Pendapatan daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 22 ayat (1) dikelompokkan atas pendapatan asli daerah, dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan

daerah yang sah. Belanja menurut kelompok belanja terdiri dari belanja tidak langsung dan belanja langsung. Pembiayaan daerah terdiri dari penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan. Penerimaan pembiayaan mencakup sisa lebih perhitungan anggaran tahun anggaran sebelumnya (SiLPA), pencairan dana cadangan, hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan, penerimaan pinjaman daerah, penerimaan kembali pemberian pinjaman, dan penerimaan piutang daerah. Pengeluaran pembiayaan mencakup pembentukan dana cadangan, penyertaan modal (investasi) pemerintah daerah, pembayaran pokok utang, dan pemberian pinjaman daerah. (Permendagri 13/ 2006). Sedangkan struktur APBD berdasarkan format Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 29 Tahun 2002 terdiri atas 3 bagian, yaitu:"pendapatan, belanja, dan pembiayaan."Pendapatan dibagi menjadi 3 kategori yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Belanja digolongkan menjadi 4 yakni belanja aparatur daerah, belanja pelayanan publik, belanja bagi hasil dan bantuan keuangan, dan belanja tak tersangka. Belanja aparatur daerah diklasifikasi menjadi 3 kategori yaitu belanja administrasi umum, belanja operasi dan pemeliharaan, dan belanja modal/pembangunan. Belanja pelayanan publik dikelompokkan menjadi 3 yakni belanja administrasi umum, belanja operasi dan pemeliharaan, dan belanja modal. Pembiayaan dikelompokkan menurut sumber-sumber pembiayaan yaitu:sumber penerimaan daerah dan sumber pengeluaran daerah. Sumber pembiayaan berupa penerimaan daerah adalah:sisa lebih anggaran tahun lalu, penerimaan pinjaman dan obligasi, hasil penjualan aset daerah yang dipisahkan dan transfer dari dana cadangan. Sumber pembiayaan berupa pengeluaran daerah terdiri atas:pembayaran utang pokok yang telah jatuh tempo, penyertaan modal, transfer ke dana cadangan, dan sisa lebih anggaran tahun sekarang. (Halim, 2004:18).

Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Pendapatan asli daerah adalah pendapatan yang diperoleh dari sumber-sumber pendapatan daerah dan dikelola sendiri oleh pemerintah daerah. Pendapatan asli daerah merupakan tulang punggung pembiayaan daerah, oleh karenanya kemampuan melaksanakan ekonomi diukur dari besarnya kontribusi yang diberikan oleh Pendapatan Asli Daerah terhadap APBD, semakin besar kontribusi yang dapat diberikan oleh Pendapatan Asli Daerah terhadap APBD berarti semakin kecil ketergantungan Pemerintah daerah terhadap bantuan Pemerintah pusat.

Menurut Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 pasal 1, "Pendapatan Asli Daerah adalah penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber di dalam daerahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku."

Pendapatan Asli Daerah merupakan sumber penerimaan daerah yang asli digali di daerah yang digunakan untuk modal dasar Pemerintah daerah dalam membiayai pembangunan dan usaha-usaha daerah untuk memperkecil ketergantungan dana dari pemerintah pusat.

Menurut Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 pasal 6, "Sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah terdiri dari: a. Pajak Daerah, b. Retribusi daerah, c. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, d. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang sah".

Menurut Mardiasmo (2002:132), "Pendapatan Asli Daerah adalah penerimaan daerah dari sektor pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah".

Menurut Halim (2004:67) "Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah. Pendapatan Asli Daerah dipisahkan menjadi empat jenis pendapatan, yaitu: pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan milik daerah yang dipisahkan, lain-lain PAD yang sah."

Definisi Kinerja Keuangan Daerah

Kinerja (*Performance*) dapat diartikan sebagai aktivitas terukur dari suatu entitas selama periode tertentu sebagai bagian dari ukuran keberhasilan pekerjaan.

Menurut Halim (2004 : 24) "kinerja keuangan daerah atau kemampuan daerah merupakan salah satu ukuran yang dapat digunakan untuk melihat kemampuan daerah dalam menjalankan otonomi daerah." Hadirnya otonomi daerah yang dimulai dengan hadirnya undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentunya membawa konsekuensi terhadap pembiayaan daerah. Sebelum era otonomi daerah, hampir sebagian pemerintahan provinsi, kabupaten dan kota se-Indonesia memperoleh sumber-sumber pendapatan yang berasal dari bagi hasil Pemerintahan Pusat. Menurut Mardiasmo (2002 : 30) dengan otonomi terdapat dua aspek kinerja keuangan yang dituntut agar lebih baik dibanding dengan sebelum otonomi daerah. Aspek pertama adalah bahwa daerah diberi kewenangan mengurus pembiayaan daerah dengan kekuatan utama pada kemampuan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Kehadiran undang-undang nomor 34 tahun 2000 tentang Pendapatan Pajak dan Retribusi Daerah serta peraturan pelaksanaannya adalah momentum dimulainya pengelolaan sumber-sumber pendapatan daerah secara penuh (desentralisasi fiskal). Aspek kedua yaitu disisi manajemen pengeluaran daerah, sesuai azas otonomi daerah bahwa pengelolaan keuangan daerah harus lebih akuntabel dan transparan tentunya menuntut daerah agar lebih efisien dan efektif dalam pengeluaran daerah. Kedua aspek tersebut dapat disebut sebagai Reformasi Pembiayaan.

Reformasi manajemen sektor publik terkait dengan perlunya digunakan model manajemen pemerintahan yang baru yang sesuai dengan tuntutan perkembangan jaman, karena perubahan ini tidak hanya perubahan paradigma, namun juga perubahan manajemen. Model manajemen yang cukup populer misalnya adalah *New Public Management* yang mulai dikenal tahun 1980-an dan populer tahun 1990-an yang mengalami beberapa bentuk konsep "*managerialism*", "*market based public administrator*", dan lain sebagainya. Manajemen sektor publik berorientasi kinerja, bukan berorientasi pada kebijakan yang membawa konsekuensi pada perubahan pendekatan anggaran yang selama ini dikenal dengan pendekatan anggaran tradisional (*tradisional budget*) menjadi penganggaran berbasis kinerja (*performance budget*), tuntutan melakukan efisiensi, optimalisasi pendapatan, pemangkas biaya (*cost cutting*) dan kompetisi tender (*compulsory competitive tendering contract*). Dalam penelitian ini, istilah yang penulis maksudkan tentang Kinerja Keuangan Pemerintahan Daerah adalah tingkat pencapaian dari suatu hasil kerja dibidang keuangan daerah yang meliputi penerimaan dan belanja daerah dengan menggunakan indikator keuangan yang ditetapkan melalui suatu kebijakan atau ketentuan perundang-undangan selama satu periode anggaran. Bentuk dari pengukuran kinerja tersebut berupa rasio keuangan yang terbentuk dari unsur laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah berupa perhitungan APBD. Dale A Henderson menuliskan didalam *Journal of Accounting* yang berjudul *Performance Measure for Non Profit Organization* bahwa terdapat indikator pengukuran kinerja organisasi non profit antara lain :

- a. *Customer focused*
- b. *Balance*
- c. *Timely*
- d. *Cost Effective*
- e. *Compatible and Comparable*

Didalam penilaian indikator kinerja sekurang-kurangnya ada empat tolok ukur penilaian kinerja keuangan pemerintahan daerah yaitu:

- a. Penyimpangan antara realisasi anggaran dengan target yang ditetapkan dalam APBD.
- b. Efisiensi Biaya
- c. Efektifitas Program.
- d. Pemerataan dan keadilan.

Menurut Widodo dalam Halim (2002 : 126) terdapat beberapa analisa rasio didalam pengukuran kinerja keuangan daerah yang dikembangkan berdasarkan data keuangan yang bersumber dari APBD adalah sebagai berikut :

a. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah

Kemandirian keuangan daerah (otonomi fiskal) menunjukkan kemampuan Pemerintah Daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai

sumber pendapatan yang diperlukan daerah. Kemandirian keuangan daerah ditunjukkan oleh besar kecilnya pendapatan asli daerah dibandingkan dengan pendapatan daerah yang berasal dari sumber yang lain, misalnya bantuan pusat ataupun dari pinjaman.

$$\text{Rasio Kemandirian} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Dana Perimbangan}}$$

Rasio Kemandirian menggambarkan ketergantungan daerah terhadap sumber dana ekstern. Semakin tinggi rasio kemandirian mengandung arti bahwa tingkat ketergantungan daerah terhadap bantuan pihak ekstern (terutama pemerintah pusat dan propinsi) semakin rendah, dan demikian pula sebaliknya. Rasio kemandirian juga menggambarkan tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah. Semakin tinggi rasio kemandirian, semakin tinggi partisipasi masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi daerah yang merupakan komponen utama pendapatan asli daerah. Semakin tinggi masyarakat membayar pajak dan retribusi daerah akan menggambarkan tingkat kesejahteraan masyarakat yang semakin tinggi.

b. Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah

Tingkat Ketergantungan Daerah adalah ukuran tingkat kemampuan daerah dalam membiayai aktifitas pembangunan daerah melalui optimalisasi PAD, yang diukur dengan rasio antara PAD dengan total penerimaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tanpa subsidi (Dana Perimbangan). Dengan Formulasi sebagai berikut :

$$\text{Rasio Ketergantungan} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Total Penerimaan APBD Tanpa Subsidi}}$$

c. Rasio Desentralisasi Fiskal

Tingkat Desentralisasi Fiskal adalah ukuran untuk menunjukkan tingkat kewenangan dan tanggung jawab yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan pembangunan. Tingkat desentralisasi fiskal dalam penelitian ini diukur dengan menggunakan rasio PAD terhadap total penerimaan daerah. Berikut formula untuk mengukur tingkat Desentralisasi Fiskal :

$$\text{Rasio Desentralisasi Fiskal} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Total Penerimaan Daerah}}$$

d. Rasio Efektifitas dan Efisiensi Pendapatan Asli Daerah

Rasio efektifitas menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan pendapatan asli daerah yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah.

$$\text{Rasio Efektifitas} = \frac{\text{Realisasi PAD}}{\text{Target PAD}}$$

Kemampuan daerah dalam menjalankan tugas dikategorikan efektif apabila rasio yang dicapai mencapai minimal sebesar 1 (satu) atau 100 persen. Namun demikian semakin tinggi rasio efektifitas, menggambarkan kemampuan daerah yang semakin baik. Guna memperoleh ukuran yang lebih baik, rasio efektifitas tersebut perlu dipersandingkan dengan

rasio efisiensi yang dicapai pemerintah daerah. Rasio efisiensi adalah rasio yang menggambarkan perbandingan antara besarnya biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan dengan realisasi pendapatan yang diterima. Kinerja keuangan pemerintah daerah dalam melakukan pemungutan pendapatan dikategorikan efisien apabila yang dicapai kurang dari 1 (satu) atau dibawah 100 persen. Semakin kecil rasio efisiensi berarti kinerja pemerintahan daerah semakin baik.

$$\text{Rasio Efektifitas} = \frac{\text{Biaya yang dikeluarkan untuk memungut PAD}}{\text{Realisasi Penerimaan PAD}}$$

Pola Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah

Jenis rasio yang dapat dikembangkan berdasarkan data keuangan yang bersumber dari APBD adalah rasio kemandirian. Menurut Halim (2002:128) gambaran citra kemandirian daerah dalam berotonomi dapat diketahui melalui beberapa besar kemampuan sumber daya keuangan untuk daerah tersebut, agar mampu membangun daerahnya di samping mampu pula untuk bersaing secara sehat dengan kabupaten lainnya dalam mencapai otonomi yang sesungguhnya. Upaya nyata di dalam mengukur tingkat kemandirian yaitu dengan membandingkan besarnya realisasi PAD dengan total pendapatan daerah.

Secara konsepsional, pola hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, harus dilakukan dengan kemampuan keuangan daerah dalam membiayai pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan, walaupun pengukuran kemampuan keuangan daerah ini akan menimbulkan perbedaan. Ada empat macam pola yang memperkenalkan "hubungan situasional" yang dapat digunakan dalam pelaksanaan otonomi daerah, terutama pelaksanaan undang-undang nomor 25 tahun 1999 yang telah diubah menjadi Undang-Undang No.33 tahun 2004 tentang "Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah" (Halim, 2002:168-169), Paul Hersey dan Kenneth Blanchard dalam Halim (2001) mengemukakan mengenai hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah antara lain:

- a. Pola hubungan instruktif, peranan pemerintah pusat lebih dominan daripada kemandirian pemerintah daerah.
- b. Pola hubungan Konsultatif campur tangan pemerintah pusat sudah mulai berkurang, karena daerah dianggap sedikit lebih mampu melaksanakan otonomi.
- c. Pola hubungan partisipatif peranan pemerintah pusat semakin berkurang mengingat daerah yang bersangkutan tingkat kemandiriannya mendekati mampu melaksanakan urusan otonomi daerah.
- d. Pola hubungan delegatif campur tangan pemerintah pusat sudah tidak ada karena daerah telah benar-benar mampu mandiri dalam melaksanakan urusan otonomi daerah.

Bertolak dari teori tersebut, karena adanya potensi sumber daya alam dan sumber daya manusia yang

berbeda, akan terjadi pula perbedaan pola hubungan dan tingkat kemandirian suatu daerah.

METODE PENELITIAN

Lokasi Penelitian

Adapun lokasi penelitian tempat penulis mengumpulkan data-data yang berkaitan dengan penelitian ini adalah di lingkungan Pemerintah Kabupaten Jayapura.

Jenis dan Sumber Data

Data yang peneliti gunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Menurut Umar (2003:42) data sekunder adalah data primer yang telah diolah lebih lanjut dan disajikan baik oleh pihak pengumpul data primer atau data oleh pihak lain. Data ini diperoleh dengan menggunakan studi literatur yang dilakukan terhadap banyak buku dan diperoleh berdasarkan catatan-catatan, laporan dari beberapa instansi terkait yang ada di lingkungan pemerintahan Kabupaten Jayapura yang berhubungan dengan penelitian ini.

Metode Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dilakukan peneliti adalah dengan cara *Logging data*, yaitu saat pengumpulan data. Pada tahapan terakhir ini proses mengumpulkan data penelitian yang diperlukan, maka menggunakan teknik pengumpulan data antara lain :

a. Wawancara (interview)

Teknik ini dilakukan dengan memberikan pertanyaan terbuka dan mengarah pada kedalaman informasi serta dilakukan tidak secara formal dan terstruktur guna menggali pandangan dan informasi dari obyek yang diteliti dari informan tersebut. Informan pada penelitian ini adalah Staff Bagian Akuntansi dan bendahara pengeluaran BPKAD Kabupaten Jayapura.

b. Dokumentasi

Teknik dokumentasi ini dilakukan dengan cara mencatat atau mengcopy dokumen-dokumen, arsip-arsip maupun data lain yang terkait dengan masalah yang diteliti. Dokumen yang diperlukan antara lain : Laporan Realisasi Anggaran APBD Kabupaten Jayapura dan Laporan perincian PAD Kabupaten Jayapura tahun 2010-2014, dari SKPD Dispenda kabupaten Jayapura.

Teknik Analisis Data

Analisis kinerja keuangan diukur melalui penghitungan rasio-rasio keuangan yang merupakan alat ukur kemampuan keuangan daerah. Rumus yang digunakan dalam mengukur kemampuan keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota/Provinsi menurut Halim (2001:127) adalah sebagai berikut:

Rasio Kemandirian Keuangan Daerah

Tingkat Kemandirian Keuangan daerah adalah ukuran yang menunjukkan kemampuan keuangan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada

masyarakat, yang diukur dengan rasio Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap jumlah bantuan pemerintah pusat dan pinjaman. Berikut formula untuk mengukur tingkat Kemandirian Keuangan Daerah :

$$\text{Rasio Kemandirian} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Dana Perimbangan}}$$

Kriteria untuk menetapkan kemandirian keuangan daerah dapat dikategorikan seperti Tabel berikut ini:

Tabel 1 Kriteria Penilaian Kemandirian Keuangan Daerah

Prosentase PAD terhadap Dana Perimbangan	Kemandirian Keuangan Daerah
0,00 – 10,00	Sangat Kurang
10,01 – 20,00	Kurang
20,01 – 30,00	Sedang
30,01 – 40,00	Cukup
40,01 – 50,00	Baik
>50,00	Sangat Baik

Sumber: Tim Litbang Depdagri – Fisipol UGM , 1991

Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah

Rasio tingkat ketergantungan keuangan daerah adalah rasio yang dihitung dengan cara membandingkan jumlah pendapatan transfer yang diterima oleh penerimaan daerah dengan total penerimaan daerah. Semakin tinggi rasio ini maka semakin besar tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap penerimaan pusat dan/atau pemerintah propinsi. Rasio ini dirumuskan sebagai berikut (Mahmudi, 2010 : 142):

$$\text{Rasio Ketergantungan} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Total Penerimaan APBD Tanpa Subsidi}}$$

Kriteria untuk menetapkan ketergantungan keuangan daerah dapat dikategorikan seperti Tabel berikut ini:

Tabel 2 Kriteria Penilaian Ketergantungan Keuangan Daerah

Prosentase PAD terhadap Total Penerimaan Non Subsidi	Ketergantungan Keuangan Daerah
0,00 – 10,00	Sangat Rendah
10,01 – 20,00	Rendah
20,01 – 30,00	Sedang
30,01 – 40,00	Cukup
40,01 – 50,00	Tinggi
>50,00	Sangat Tinggi

Sumber: Tim Litbang Depdagri – Fisipol UGM , 1991

Rasio Desentralisasi Fiskal

Tingkat Desentralisasi Fiskal adalah ukuran untuk menunjukkan tingkat kewenangan dan tanggung jawab yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan pembangunan. Tingkat desentralisasi fiskal dalam penelitian ini diukur dengan menggunakan rasio PAD terhadap total penerimaan daerah. Berikut formula untuk mengukur tingkat Desentralisasi Fiskal :

$$\text{Rasio Desentralisasi Fiskal} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Total Penerimaan Daerah}}$$

Adapun kriteria untuk menetapkan rasio desentralisasi fiskal dapat dikategorikan seperti tabel berikut :

Tabel 3 Kriteria Penilaian Rasio Desentralisasi Fiskal

Prosentase PAD terhadap Total Penerimaan Daerah	Desentralisasi Fiskal
0,00 – 10,00	Sangat Kurang
10,01 – 20,00	Kurang
20,01 – 30,00	Sedang
30,01 – 40,00	Cukup
40,01 – 50,00	Baik
>50,00	Sangat Baik

Sumber: Tim Litbang Depdagri – Fisipol UGM , 1991

Rasio Efektifitas PAD

Rasio efektifitas menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan pendapatan asli daerah yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah.

$$\text{Rasio Efektifitas} = \frac{\text{Realisasi PAD}}{\text{Target PAD}}$$

Tabel 4 Kriteria Penilaian Efektifitas Pendapatan Asli Daerah

Prosentase PAD terhadap Total Penerimaan Daerah	Tingkat Efektivitas
Di atas 100 %	Sangat Efektif
90% - 100%	Efektif
80% - 90%	Cukup Efektif
60% - 80%	Kurang Efektif
Kurang dari 60%	Tidak Efektif

Sumber: Depdagri, Kepmendagri No. 690.900.327, 1996

Pemerintah daerah dalam melakukan pemungutan pendapatan dikategorikan efektif apabila nilai

prosentasinya besar. Semakin besar rasio efektifitas berarti kinerja pemerintahan daerah semakin baik.

Rasio Efisiensi PAD

Rasio efisiensi adalah rasio yang menggambarkan perbandingan antara besarnya biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan dengan realisasi pendapatan yang diterima. Pemerintah daerah dalam melakukan pemungutan pendapatan dikategorikan efisien apabila yang dicapai kurang dari 1 (satu) atau dibawah 100 persen. Semakin kecil rasio efisiensi berarti kinerja pemerintahan daerah semakin baik.

$$\text{Rasio Efisiensi} = \frac{\text{Biaya yang dikeluarkan untuk memungut PAD}}{\text{Realisasi Penerimaan PAD}}$$

Tabel 5 Kriteria Penilaian Efisien

Prosentase PAD terhadap Total Penerimaan Daerah	Tingkat Efisiensi
100% ke atas	Tidak Efisien
90% - 100%	Kurang Efisien
80% - 90%	Cukup Efisien
60% - 80%	Efisien
Dibawah 60%	Sangat Efisien

Sumber: Tim Litbang Depdagri – Fisipol UGM , 1991

HASIL DAN PEMBAHASAN

Berdasarkan hasil penelitian penulis dengan menggunakan data-data sekunder yang diperoleh, maka tingkat kemandirian keuangan daerah Kabupaten Jayapura dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 6
 Rasio Kemandirian Keuangan Daerah Kabupaten Jayapura
 Tahun 2010-2014

Tahun	Pendapatan Asli Daerah (PAD)	Dana Perimbangan	Rasio Kemandirian	Keterangan	Pola Hubungan
2010	28.812.145.760	501.433.089.663	5,75	Sangat Kurang	Instruktif
2011	24.319.641.889	517.659.850.489	4,70	Sangat Kurang	Instruktif
2012	32.544.334.958	598.279.667.656	5,44	Sangat Kurang	Instruktif
2013	47.003.680.309	636.419.891.977	7,39	Sangat Kurang	Instruktif
2014	81.007.745.806	708.726.243.361	11,43	Kurang	Instruktif
Rata-Rata			6,94		

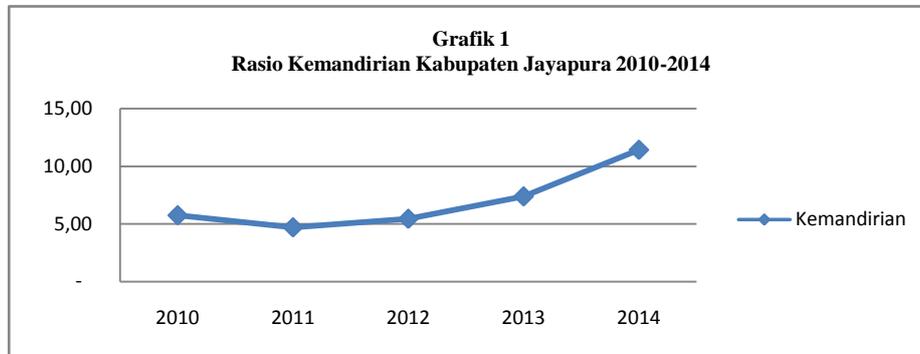
Sumber: Data Primer Diolah, 2016

Berdasarkan rasio tingkat kemandirian keuangan pada Tabel 4.1 di atas, rata-rata tingkat kemandirian keuangan daerah Kabupaten Jayapura selama periode tahun anggaran 2010-2014 adalah sebesar 6,94%, sehingga diklasifikasikan menurut kriteria penilaian kemandirian keuangan daerah adalah Kabupaten Jayapura dengan tingkat kemandirian keuangan daerah sangat kurang. Hal ini menunjukkan bahwa Kabupaten Jayapura selama periode tahun anggaran 2010-2014 memiliki ketergantungan tinggi terhadap bantuan pemerintah pusat melalui dana perimbangan, dan jika dihubungkan dengan pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, maka Kabupaten Jayapura masuk dalam kategori pola hubungan

instruktif, dimana peranan pemerintah pusat lebih dominan daripada kemandirian pemerintah daerah. Rasio Kemandirian yang masih rendah menunjukkan bahwa pada sumber penerimaan daerah masih kurang maksimal. Hal ini dikarenakan masih relatif kurangnya PAD yang dapat digali oleh pemerintah daerah, sedangkan untuk pajak yang cukup besar masih dikelola oleh pemerintah pusat, yang dalam pemungutan berdasarkan undang-undang/persyaratan pemerintah dan daerah hanya menjalankan serta menerima bagian dalam bentuk dana perimbangan yang terdiri dari : bagi hasil pajak/bukan pajak, DAU, DAK dan bantuan propinsi.

Inisiatif, kreatifitas dan kemauan daerah sangat diperlukan dalam meningkatkan PAD. Pemerintah daerah harus mencari jalan yang dapat memungkinkan mengatasi kekurangan pembiayaannya, hal ini memerlukan kreatifitas dari

aparatus pelaksana keuangan daerah untuk mencari sumber-sumber pembiayaan dalam program peningkatan PAD. Berikut grafik perkembangan rasio kemandirian Kabupaten Jayapura Tahun 2010 – 2014:



Dari grafik di atas, dapat dilihat bahwa walaupun tingkat kemandirian keuangan daerah Kabupaten Jayapura relative rendah, akan tetapi dari tahun ke tahun memiliki kecenderungan yang selalu naik. Hal ini menggambarkan bahwa penerimaan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Jayapura sejak tahun 2010 hingga 2014 mengalami kenaikan rata-rata sebesar 19,88%, sedangkan penerimaan Dana Perimbangan rata-rata sebesar 8,20% tiap tahunnya. Ini juga menunjukkan bahwa, pemerintah Kabupaten Jayapura telah berusaha meningkatkan Pendapatan Asli Daerahnya, dengan tujuan agar mampu mewujudkan kemandirian daerah yang lebih bagus. Berdasarkan grafik di atas juga dapat dilihat bahwa pada tahun 2011 nilai rasio kemandirian mengalami penurunan, hal ini menunjukkan bahwa pada tahun

tersebut tingkat kemandirian keuangan Kabupaten Jayapura cukup tinggi, ini dikarenakan terjadinya turunnya realisasi penerimaan pendapatan asli daerah sebesar 18,47% sedangkan pada pos dana perimbangan mengalami kenaikan sebesar 3,13%.

Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah

Tingkat Ketergantungan Daerah adalah ukuran tingkat kemampuan daerah dalam membiayai aktifitas pembangunan daerah melalui optimalisasi PAD, yang diukur dengan rasio antara PAD dengan total penerimaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tanpa subsidi (Dana Perimbangan). Dari hasil analisis yang dilakukan penulis diperoleh data ketergantungan keuangan daerah Kabupaten Jayapura tahun 2010-2014 sebagai berikut:

Tabel 7
 Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah Kabupaten Jayapura
 Tahun 2010-2014

Tahun	Dana Perimbangan	Total Penerimaan Daerah	Rasio Ketergantungan	Keterangan	Pola Hubungan
2010	501,433,089,663	669,100,670,982	74.94	Sangat Tinggi	Instruktif
2011	517,659,850,489	709,148,045,861	73.00	Sangat Tinggi	Instruktif
2012	598,279,667,656	751,825,620,630	79.58	Sangat Tinggi	Instruktif
2013	636,419,891,977	868,437,011,822	73.28	Sangat Tinggi	Instruktif
2014	708,726,243,361	1,004,538,507,482	70.55	Sangat Tinggi	Instruktif
Rata-Rata			74.27		

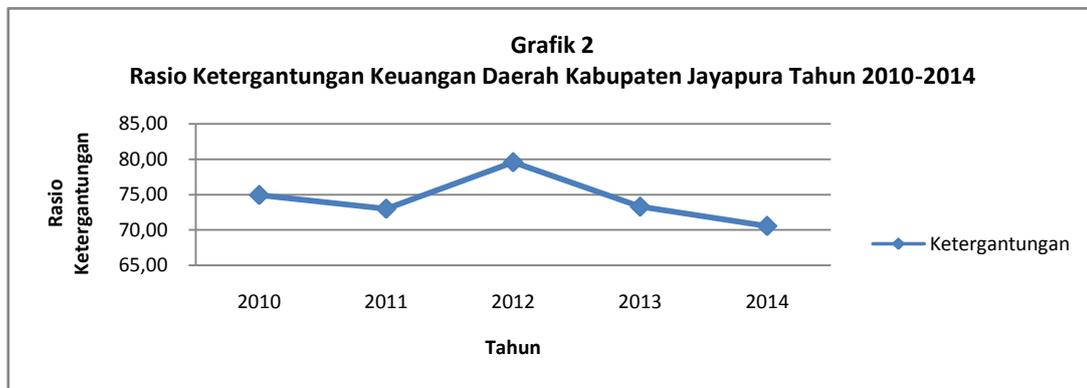
Sumber: Data Primer Diolah, 2016

Berdasarkan rasio tingkat ketergantungan keuangan daerah pada Tabel 4.2 di atas, rata-rata tingkat ketergantungan keuangan daerah Kabupaten Jayapura selama periode tahun anggaran 2010-2014 adalah sebesar 74,27%, sehingga diklasifikasikan menurut kriteria penilaian ketergantungan keuangan daerah

adalah sangat tinggi. Terlebih lagi pada tahun 2012, rasio ketergantungan keuangan daerah Kabupaten Jayapura mencapai 79,58%, hal ini dikarenakan pada tahun tersebut penerimaan dana perimbangan mengalami kenaikan sebesar Rp. 80.619.817.167 atau sebesar 13% dari tahun sebelumnya. Hal ini juga

menggambarkan bahwa pada tahun tersebut ketergantungan pemerintah Kabupaten Jayapura terhadap bantuan pemerintah pusat dalam hal ini dana perimbangan, sangat tinggi. Berikut grafik

perkembangan rasio ketergantungan keuangan daerah Kabupaten Jayapura periode 2010 sampai dengan 2014.



Grafik di atas menggambarkan rasio kemandirian ketergantungan keuangan daerah kabupaten Jayapura pada tahun 2012 sangat tinggi dibandingkan tahun sebelum dan sesudahnya, ini dikarenakan pada tahun tersebut dana perimbangan mengalami kenaikan yang cukup signifikan, yaitu sebesar 13% dari tahun sebelumnya. Akan tetapi tingkat ketergantungan keuangan daerah Kabupaten Jayapura pada tahun 2013 sampai 2014 mengalami penurunan, dimana pada tahun 2013 turun sebesar 9% dan pada tahun 2014 turun sebesar 4% dari tahun sebelumnya. Ini dikarenakan pada tahun-tahun tersebut penerimaan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Jayapura mengalami kenaikan yang cukup signifikan, yaitu pada tahun 2013 naik sebesar 31% dan pada tahun 2014 naik sebesar 42% dari tahun sebelumnya. Dengan kenaikan penerimaan Pendapatan Asli Daerah inilah yang menyebabkan menurunnya tingkat ketergantungan keuangan Daerah Kabupaten Jayapura pada tahun 2013 dan tahun 2014, karena dengan naiknya penerimaan Pendapatan Asli Daerah, maka akan mempengaruhi tingginya total penerimaan daerah, sehingga dengan sendirinya akan mengurangi tingginya kontribusi Dana Perimbangan terhadap Total Pendapatan Daerah Kabupaten Jayapura.

Besarnya derajat ketergantungan keuangan daerah yang tinggi terhadap pusat dalam jangka panjang akan mengakibatkan pemerintah pusat mengalami finansial distress (tekanan berat keuangan) karena kesulitan menanggung beban keuangan daerah. Salah satu penyebab kondisi itu adalah ketidakmampuan pemerintah daerah dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), sedangkan belanja daerah khususnya belanja pegawai selalu mengalami kenaikan yang cukup besar.

Ditinjau dari segi pola hubungan antar pusat dan daerah, maka ketergantungan keuangan daerah

Kabupaten Jayapura selama 5 tahun terakhir masuk dalam kategori pola hubungan instruktif, dimana pemerintah daerah Kabupaten Jayapura memiliki ketergantungan yang tergolong sangat tinggi pada dana transfer dari pusat, atau dengan kata lain peranan pemerintah pusat lebih dominan daripada kemandirian pemerintah daerah.

Rasio Desentralisasi Fiskal

Tingkat Desentralisasi Fiskal adalah ukuran untuk menunjukkan tingkat kewenangan dan tanggung jawab yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan pembangunan. Tingkat desentralisasi fiskal dalam penelitian ini diukur dengan menggunakan rasio PAD terhadap total penerimaan daerah.

Rasio Desentralisasi Fiskal juga merupakan rasio untuk mengukur tingkat kemampuan pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan Pendapatan Asli Daerah guna membiayai pembangunan. Derajat Desentralisasi Fiskal, khususnya komponen Pendapatan Asli Daerah (PAD) dibandingkan dengan Total Pendapatan Daerah (TPD) di kali 100% (seratus persen).

Secara umum, semakin tinggi Skala Interval Derajat Desentralisasi Fiskal berarti semakin tinggi tingkat Kemampuan Keuangan Daerah untuk membiayai pembangunan daerahnya. Dan sebaliknya, semakin rendah Skala Interval Derajat Desentralisasi Fiskal berarti semakin rendah Kemampuan Keuangan Daerah untuk membiayai pembangunan daerahnya. Berdasarkan hasil penghitungan yang dilakukan penulis, diperoleh besarnya rasio desentralisasi fiskal Kabupaten Jayapura tahun 2010-2014 sebagai berikut:

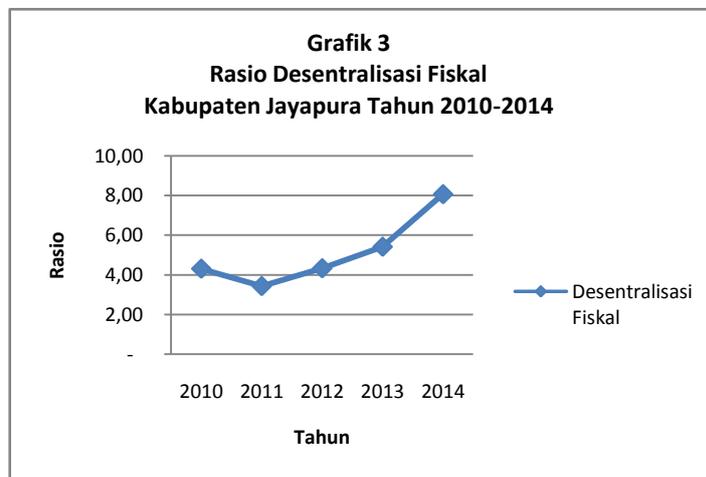
Tabel 8
 Rasio Desentralisasi Fiskal Kabupaten Jayapura
 Tahun 2010-2014

Tahun	Pendapatan Asli Daerah (PAD)	Total Penerimaan Daerah	Rasio Desentralisasi Fiskal	Kriteria
2010	28,812,145,760	669,100,670,982	4.31	Sangat Kurang
2011	24,319,641,889	709,148,045,861	3.43	Sangat Kurang
2012	32,544,334,958	751,825,620,630	4.33	Sangat Kurang
2013	47,003,680,309	868,437,011,822	5.41	Sangat Kurang
2014	81,007,745,806	1,004,538,507,482	8.06	Sangat Kurang
Rata-Rata			5.11	

Sumber: Data Primer Diolah, 2016

Dari hasil perhitungan Rasio Desentralisasi Fiskal tersebut dapat dilihat bahwa tingkat kemampuan pemerintah daerah Kabupaten Jayapura dalam melaksanakan otonomi daerah selama tahun 2010-

2014 dalam hal peningkatan Pendapatan Asli Daerah masih sangat kurang karena hanya memberikan kontribusi rata-rata sebesar 5,11% dari total pendapatan daerah.



Grafik ini menunjukkan bahwa lima tahun terakhir kemampuan pemerintah daerah Kabupaten Jayapura untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah-nya hampir sama untuk setiap tahunnya, dengan kontribusi yang sangat minim. Minimnya PAD yang dihasilkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Jayapura karena kurang maksimalnya pemerintah daerah Kabupaten Jayapura dalam hal pemungutan pajak dan retribusi yang belum optimal dan kesadaran masyarakat dalam membayar pajaknya masih kurang. Selain itu juga kurangnya pembekalan kepada personil penagihan yang langsung turun ke lapangan untuk melakukan penagihan langsung. Namun demikian, sejak tahun 2011 sampai dengan 2014, rasio desentralisasi fiskal Kabupaten Jayapura cenderung mengalami kenaikan, karena pada tahun-tahun tersebut pendapatan asli daerah Kabupaten Jayapura terus mengalami kenaikan. Pada tahun 2010-2011, rasio desentralisasi fiskal Kabupaten Jayapura mengalami penurunan 25,56% dari rasio tahun sebelumnya. Hal ini dikarenakan pada tahun 2011, total penerimaan PAD Kabupaten

Jayapura mengalami penurunan sebesar Rp. 4.492.503.871 atau 18,47% dari total penerimaan PAD tahun sebelumnya. Pada tahun 2011, penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten Jayapura mengalami penurunan masing-masing sebesar Rp. 678.901.143 (17%) dan Rp. 557.421.749 (7%) dari tahun sebelumnya. Dengan demikian, nilai-nilai sangat mempengaruhi besarnya total penerimaan PAD Kabupaten Jayapura pada tahun 2011.

Rasio Efektifitas Pendapatan Asli Daerah

Rasio efektifitas menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan pendapatan asli daerah yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah. Kemampuan daerah dalam menjalankan tugas dikategorikan efektif apabila rasio yang dicapai minimal sebesar satu atau 100 persen. Namun demikian, semakin tinggi rasio efektifitas, maka kemampuan daerah pun semakin baik. Adapun hasil perhitungan tingkat efektifitas pendapatan asli daerah, dapat dilihat pada table berikut ini:

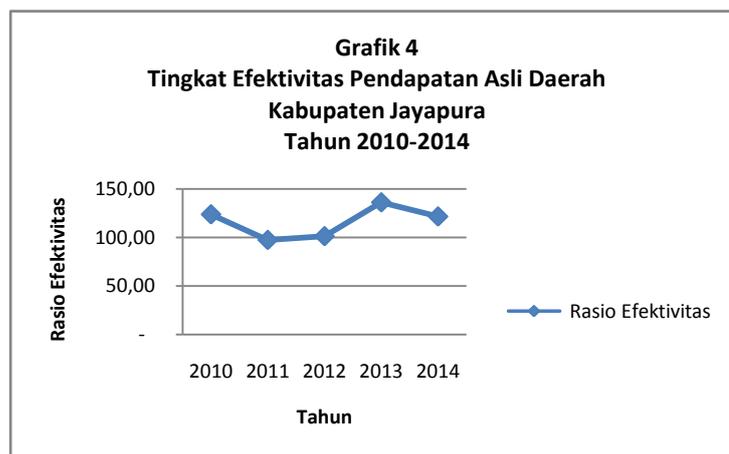
Tabel 9
 Tingkat Efektivitas Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Jayapura
 Tahun 2010-2014

Tahun	Realisasi Pendapatan Asli Daerah(PAD)	Target Pendapatan Asli Daerah(PAD)	Rasio Efektivitas	Kriteria
2010	28,812,145,760	23,263,943,124	123.85	Sangat Efektif
2011	24,319,641,889	24,961,254,000	97.43	Efektif
2012	32,544,334,958	32,113,751,921	101.34	Sangat Efektif
2013	47,003,680,309	34,516,471,560	136.18	Sangat Efektif
2014	81,007,745,806	66,596,408,557	121.64	Sangat Efektif
Rata-Rata			116.09	

Sumber: Data Primer Diolah, 2016

Berdasarkan hasil penelitian efektivitas PAD di Kabupaten Jayapura tahun 2010-2014 dapat dijelaskan bahwa efektivitas PAD di Kabupaten Jayapura pada tahun 2010 sampai dengan 2014

tergolong dalam katagori sangat efektif dengan rata-rata selama lima tahun terakhir sebesar 116,09 persen.



Grafik di atas menunjukkan bahwa, tingkat efektivitas pendapatan asli daerah Kabupaten Jayapura selama lima tahun terakhir sangat fluktuatif, hal ini dikarenakan tingkat kedisiplinan masyarakat dalam melakukan pembayaran pajak dan retribusi, sehingga mempengaruhi besarnya penerimaan pendapatan asli daerah Kabupaten Jayapura. Pada tahun 2011 rasio efektivitas PAD Kabupaten Jayapura mengalami penurunan sebesar 27,12%, dan kembali mengalami kenaikan pada tahun 2012 dan 2013 masing-masing sebesar 3,86% dan 25,58%. Sedangkan pada tahun 2014, rasio efektivitas PAD mengalami penurunan sebesar 11,95% dari tahun sebelumnya. Terjadinya penurunan tingkat efektivitas penerimaan PAD Kabupaten Jayapura pada tahun 2014 tidak sebabkan karena turunnyanya atau tidak tercapainya target yang telah ditetapkan, akan tetapi disebabkan karena penetapan target penerimaan PAD yang cukup tinggi, dibandingkan tahun sebelumnya,

yaitu naik sebesar 48,17% dari tahun sebelumnya. Pihak pemerintah daerah harus mampu menganalisa dengan baik besarnya target penerimaan yang ditetapkan.

Efektivitas yang tinggi ini merupakan gambaran bahwa, pemerintah Kabupaten Jayapura telah bekerja keras dalam meningkatkan pencapaian penerimaan Pendapatan Asli Daerahnya dari tahun ke tahun.

Rasio Efisiensi

Kinerja keuangan pemerintah daerah dalam melakukan pemungutan pendapatan dikategorikan efisien apabila yang dicapai kurang dari 1 (satu) atau dibawah 100 persen. Semakin kecil rasio efisiensi berarti kinerja pemerintahan daerah semakin baik. Berdasarkan hasil perhitungan tingkat efisiensi pemungutan pendapatan asli daerah Kabupaten Jayapura pada tahun 2010 sampai dengan 2014, diperoleh data-data sebagai berikut:

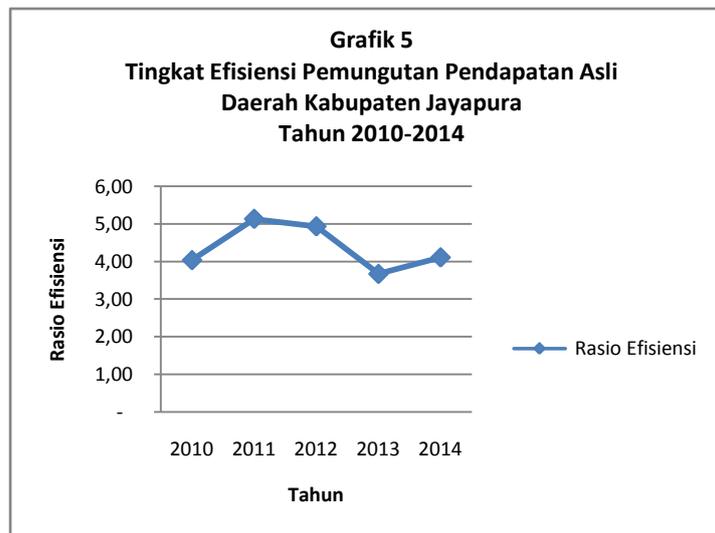
Tabel 10
 Tingkat Efisiensi Pemungutan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Jayapura
 Tahun 2010-2014

Tahun	Realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD)	Biaya Pemungutan Pendapatan Asli Daerah (PAD)	Rasio Efisiensi	Kriteria
2010	28.812.145.760	1.163.197.156	4,04	Tidak Efektif
2011	24.319.641.889	1.248.062.700	5,13	Tidak Efektif
2012	32.544.334.958	1.605.687.596	4,93	Tidak Efektif
2013	47.003.680.309	1.725.823.578	3,67	Tidak Efektif
2014	81.007.745.806	3.329.820.428	4,11	Tidak Efektif
Rata-Rata			4,38	

Sumber: Data Primer Diolah, 2016

Dari hasil perhitungan Rasio efisiensi tersebut dapat dilihat bahwa tingkat efisiensi pemungutan pendapatan asli daerah pemerintah daerah Kabupaten Jayapura selama tahun 2010-2014 sudah sangat efisien, hal ini dikarenakan rata-rata rasio efisiensi

pemungutan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Jayapura selama lima tahun terakhir adalah sebesar 4,38 persen, dimana semakin kecil rasio efisiensi berarti kinerja pemerintahan daerah semakin baik dalam pemungutan pendapatan asli daerah.



Grafik 4.5 menunjukkan bahwa tingkat efisiensi pemungutan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Jayapura selama tahun 2010 sampai dengan 2014 sangat efisien. Walaupun nilai rasio efisiensi pemungutan PAD fluktuatif, akan tetapi masih masuk dalam kategori sangat efisien karena berada di bawah nilai 60%. Pada tahun 2010 besarnya rasio efisiensi pemungutan PAD Kabupaten Jayapura adalah sebesar 4,04%, tahun 2011 mengalami kenaikan menjadi 5,13%, hal ini dikarenakan penerimaan PAD Kabupaten Jayapura tidak mencapai target penerimaan yang telah ditetapkan yaitu hanya sebesar 97,43%.

Jika dilihat berdasarkan grafik di atas, pada tahun 2012 dan 2013 tingkat efisiensi pemungutan PAD menunjukkan nilai rasio efisiensi penerimaan yang menurun, ini menggambarkan bahwa pada tahun tersebut terjadi over target, dimana pada tahun 2012 mengalami over target sebesar 1,34% dan pada tahun 2013 sebesar 36,18%. Sedangkan pada tahun 2014, jika dilihat pada grafik di atas mengalami kenaikan, artinya bahwa pada tahun 2014 tingkat efisiensi penerimaan PAD Kabupaten Jayapura tetap sangat efisien, namun tidak sebesar nilai efisiensi pada tahun sebelum, dimana dari total biaya pemungutan PAD yang dikeluarkan, pemerintah daerah hanya mendapatkan over target PAD sebesar 21,64%.

Tabel 11
 Rekapitulasi Hasil Analisis Kinerja Keuangan Daerah
 Kabupaten Jayapura Tahun 2010-2014

INDIKATOR	TAHUN					Rata-Rata	Kriteria
	2010	2011	2012	2013	2014		
Rasio Kemandirian Keuangan Daerah	5,75	4,70	5,44	7,39	11,43	6,94	Sangat Kurang
Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah	74,94	73,00	79,58	73,28	70,55	74,27	Sangat Tinggi
Rasio Desentralisasi Fiskal	4,31	3,43	4,33	5,41	8,06	5,11	Sangat Kurang
Rasio Efektivitas	123,85	97,43	101,34	136,18	121,64	116,09	Sangat Efektif
Rasio Efisiensi	4,04	5,13	4,93	3,67	4,11	4,38	Sangat Efisien

Sumber: Data Diolah, 2016

Berdasarkan table di atas dapat diketahui bahwa pertumbuhan dan tingkat efektivitas serta efisiensi penerimaan pendapatan asli daerah Kabupaten Jayapura selama tahun 2010-2014 masuk dalam criteria yang sudah tinggi, namun hal tersebut belum memberikan kontribusi yang maksimal terhadap kemampuan keuangan daerah Kabupaten Jayapura dalam memenuhi besarnya belanja daerah.

Dari data yang telah diperoleh penulis, total penerimaan daerah Kabupaten Jayapura yang masih didominasi oleh dana perimbangan, menunjukkan bahwa pendapatan asli daerah masih belum mampu untuk membiayai belanja daerah yang setiap tahunnya naik. Hal inilah yang menyebabkan rendahnya tingkat kemandirian daerah dan tingginya tingkat ketergantungan daerah, serta masih sangat kurangnya tingkat desentralisasi fiskal pemerintah Kabupaten Jayapura.

Dari hasil penelitian ini, penulis menilai bahwa kemampuan keuangan daerah Kabupaten Jayapura dalam hal ini tingkat kemandirian dan ketergantungan daerah serta tingkat desentralisasi fiskal dinilai baik jika pemerintah Kabupaten Jayapura sudah bisa menaikkan prosentase penerimaan Pendapatan Asli Daerah menjadi di atas 40% terhadap dana perimbangan, karena dengan demikian Pendapatan Asli Daerah akan memberikan kontribusi yang lebih besar terhadap total Belanja Daerah.

Namun demikian, usaha pemerintah Kabupaten Jayapura dalam meningkatkan penerimaan Pendapatan Asli Daerah sudah cukup berhasil, hal ini dapat dilihat dari pencapaian target yang telah ditetapkan selalu dicapai di atas 100 persen. Pihak pemerintah daerah Kabupaten Jayapura, hanya perlu menggali potensi-potensi baru sumber pendapatan asli daerah, sehingga mampu mengurangi tingkat ketergantungan daerah terhadap pusat.

PENUTUP

Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis penulis mengenai kinerja keuangan daerah Kabupaten Jayapura periode 2010 sampai dengan 2014, maka penulis menarik kesimpulan bahwa kemampuan keuangan Daerah Kabupaten Jayapura pada Tahun Anggaran 2010-2014 diukur berdasarkan rasio Ketergantungan Keuangan Daerah, masuk dalam criteria daerah dengan tingkat ketergantungan yang masih Sangat Tinggi. Hal inilah yang menyebabkan tingkat Kemandirian Daerah Sangat Kurang, sehingga dengan sendirinya tingkat Desentralisasi Fiskal juga masuk dalam kriteria sangat kurang. Namun, efektifitas penerimaan PAD Kabupaten Jayapura sudah Sangat Efektif, dan Efisiensi pengelolaan PAD juga sudah menunjukkan hasil yang Sangat Efisien, akan tetapi harus tetap ditingkatkan sehingga dapat mengurangi ketergantungan keuangan daerah Kabupaten Jayapura terhadap pemerintah pusat.

Kemampuan keuangan daerah Kabupaten Jayapura dalam hal ini tingkat kemandirian dan ketergantungan daerah serta tingkat desentralisasi fiskal dinilai baik jika pemerintah Kabupaten Jayapura sudah bisa menaikkan prosentase penerimaan Pendapatan Asli Daerah menjadi di atas 40% terhadap dana perimbangan, karena dengan demikian Pendapatan Asli Daerah akan memberikan kontribusi yang lebih besar terhadap total Belanja Daerah.

Saran

1. Pemerintah Kabupaten Jayapura harus mampu menggali potensi-potensi sumber pendapatan asli daerah yang baru dengan memanfaatkan sumber daya-sumber daya yang telah ada, seperti pengelolaan Danau Sentani menjadi tempat wisata dan daerah transmigrasi Kertosai menjadi daerah Agrowisata, sehingga dapat memberikan kontribusi terhadap penerimaan Pendapatan Asli Daerah.

2. Pemerintah Kabupaten Jayapura harus meningkatkan sosialisasi manfaat pajak dan retribusi kepada masyarakat, sehingga mampu meningkatkan kesadaran masyarakat untuk membayar pajak dan retribusi.
3. Kurangnya pembekalan kepada personil penagihan yang langsung turun ke lapangan untuk melakukan penagihan langsung, juga menyebabkan masih kurang maksimalnya penerimaan pajak dan retribusi daerah, sehingga perlu adanya pelatihan yang lebih rutin kepada personil penagihan yang langsung turun ke lapangan.

DAFTAR PUSTAKA

- Azhar, Mhd Karya Satya, 2008. "Analisis Kinerja Keuangan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota Sebelum dan Setelah Otonomi Daerah", *Tesis*, Departemen Akuntansi Sekolah Pasca Sarjana Fakultas Ekonomi, Universitas Sumatera Utara, Medan.
- Badan Litbang Depdagri RI dan FISIPOL – UGM, 1991, *Pengukuran Kemampuan Keuangan Daerah*
- Badan Pusat Statistik Kabupaten Jayapura dan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Jayapura 2013
- Bastian, Indra, 2006. *Akuntansi Sektor Publik Suatu Pengantar*, Salemba Empat, Jakarta.
- Bastian, Indra, 2004. *Manual Akuntansi Keuangan Pemerintahan Daerah*, BPFE, Yogyakarta.
- Erfa, Azhir, 2008. "Analisis Kinerja Keuangan Pemerintahan Daerah Setelah Otonomi Khusus (Studi Kasus Pada Pemerintahan Daerah Kabupaten Aceh Utara)", *Skripsi*, Departemen Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Sumatera Utara
- Halim, Abdul dan Jamal Abdul Nasir, 2006. "Kajian tentang Keuangan Daerah Pemerintah Kota Malang", *Jurnal Manajemen Usahawan*, Nomor 06 Th XXXV Juni 2006, Lembaga Management FE-UI, Jakarta, hal 42.
- Halim, Abdul, 2001, *Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta: UPP-AMP YKPN
- Halim, Abdul, 2002, *Akuntansi Sektor Publik*, Jakarta: Salemba Empat.
- Halim, Abdul, 2004. *Akuntansi Keuangan Daerah*, Edisi Revisi, Penerbit Salemba Empat.
- Halim, Abdul, 2007. *Akuntansi Sektor Publik Akuntansi Keuangan Daerah*, Edisi Ketiga, Penerbit Salemba Empat.
- Haryati, Sri, 2006. "Perbandingan Kinerja Keuangan Daerah Sebelum dan Sesudah Kebijakan Otonomi Daerah Kabupaten Sleman Tahun 1998-2000 dan 2000-2001", *Skripsi*, Departemen Akuntansi Fakultas Ekonomi, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.
- Husein Umar, 2003, *Metodologi Penelitian Untuk Skripsi dan Tesis Bisnis*, Jakarta. : PT. Gramedia Pustaka
- Mahmudi. 2010. *Analisis Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Edisi Kedua*. Yogyakarta: Sekolah Tinggi Ilmu Manajemen YKPN.
- Mardiasmo, 2002. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit Andi, Yogyakarta.
- Republik Indonesia 2004. *Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*
- Republik Indonesia 2004. *Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan antara Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*.
- Republik Indonesia 2006. *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah*.
- Republik Indonesia 2006. *Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah*.
- Republik Indonesia, 2002. *Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah Serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah*.
- Saragih, Juli Panglima, 2003. *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah dalam Otonomi*, Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Sedarmayanti, 2003. *Good Governanace (Kepemerintahan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah : Upaya Membangun Organisasi Efektif dan Efisien Melalui Restrukturisasi dan Pemberdayaan*. Mandar Maju, Bandung.
- Tangkilisan, Hesel Nogi S, 2003. *Kebijakan Publik Yang Membumi (Konsep dan Strategi)*, Cetakan Pertama, Penerbit Yayasan Pembaharuan Administrasi Publik
- Wajong J., *Administrasi Keuangan Daerah*, Cetakan ke III, Jakarta, Penerbit Balai Buku Ichtiar, 1998.