

## Analisis Kemandirian Otonomi Daerah: Kasus Kota Malang (1999 - 2004)

Hadi Sumarsono

---

### Abstract

*One way to assess the capability of an autonomous region in implementing its autonomy is by measuring the performance of the region in managing decentralized fiscal and the degree of independency toward the central government. There are six main variables which considered being the performance indicators of the capability: fiscal need, fiscal capacity, fiscal effort, degree of fiscal decentralization, and elasticity coefficient of PAD (regional revenue) compared to PDRB. By analyzing panel data from 1999 to 2004 of Malang City, this simple empirical research shows that efficiency in public finance is relatively high, while trend of PAD toward PDRB is inelastic. This means that in the long run Malang City will have some degree of a positive trend of PAD and PDRB growth if the government could maintain the independency policy in terms of preference to local investment incentives.*

*Keywords: regional autonomy, regional finance, regional revenue, fiscal decentralization and independency policy*

---

Salah satu isu yang menyertai reformasi adalah kebijakan desentralisasi dan dekon-sentrasi. Desentralisasi pada dasarnya merupakan transfer dari kekuasaan dan tanggung jawab untuk fungsi-fungsi publik dari pemerintah pusat kepada pemerintahan di bawahnya (daerah Propinsi dan daerah Kabupaten/Kota). Perubahan kebijakan pemerintahan tersebut terwujud dengan keluarnya UU. No. 22, Tahun 1999, tentang Pemerintahan Daerah, dan UU. No. 25, Tahun 1999, tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Berdasarkan Undang-undang tersebut, pemerintah, baik Pusat maupun Daerah, merupakan satu kesatuan yang tak dapat dipisahkan dalam upaya penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat. Misi utama kedua undang-undang tersebut tidak hanya keinginan untuk melimpahkan masalah pembiayaan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah, tetapi yang lebih

penting adalah peningkatan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya keuangan dalam rangka peningkatan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat (publik).

Selanjutnya, berkaitan dengan hakikat otonomi daerah yaitu berkenaan dengan pelimpahan wewenang pengambilan keputusan kebijakan, pengelolaan dana publik dan pengaturan kegiatan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat, maka peranan data keuangan daerah sangat dibutuhkan untuk mengidentifikasi sumber-sumber pembiayaan daerah serta jenis dan besaran belanja yang harus dikeluarkan agar perencanaan keuangan dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien. Data keuangan daerah yang memberikan gambaran perkembangan anggaran dan realisasi, baik penerimaan maupun pengeluaran dan analisis terhadapnya merupakan informasi yang penting terutama

untuk membuat kebijakan dalam pengelolaan daerah dan melihat kemampuan atau tingkat kemandirian daerah.

Untuk melihat kemampuan dan kemandirian pemerintah daerah dalam menjalankan otonominya, salah satunya bisa diukur melalui kinerja/kemampuan keuangan daerah. Beberapa variabel yang menunjukkan hal tersebut antara lain: kebutuhan fiskal (*fiscal need*), kapasitas fiskal (*fiscal capacity*), upaya fiskal (*fiscal effort*), derajat desentralisasi fiskal, serta koefisien elastisitas Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap *Product Domestic Regional Bruto* (PDRB), (Musgrave & Musgrave, 1980).

Dalam era Otonomi Daerah seperti sekarang ini, *good governance* menjadi suatu hal yang tidak dapat ditawar-tawar lagi keberadaannya dan mutlak harus terpenuhi. Dimana dua variabel terpenting dari *good governance* adalah transparansi dan akuntabilitas dalam tingkat kebijakan dan administratif anggaran. Semangat desentralisasi, demokratisasi, transparansi, dan akuntabilitas menjadi sangat dominan dalam mewarnai proses penyelenggaraan pemerintah pada umumnya dan proses pengelolaan keuangan daerah pada khususnya.

Pengelolaan keuangan daerah, khususnya aspek pembiayaan pembangunan daerah dan pemeriksaan laporan keuangan pemerintah daerah, perlu direformasi sejalan dengan diberlakukannya otonomi daerah. Dengan reformasi tersebut diharapkan pada akhirnya dapat dihasilkan laporan keuangan pemerintah daerah yang lebih transparan, akuntabel, dan komprehensif yang mencerminkan kinerja sesungguhnya dari para pengelola keuangan daerah.

Dalam rangka penciptakan *good governance* dengan akuntabilitas publik yang kuat, maka laporan keuangan pemerintah daerah yang dihasilkan tersebut harus diupayakan untuk dapat secara sederhana dianalisis keterukurannya (*akuntable*) dan diakses dengan mudah (*transparan*) oleh umum (publik) dalam format yang lebih sederhana pada setiap variabel sesuai dengan sistem dan standar akuntansi keuangan pemerintah daerah yang baku.

Kajian ini mencoba menganalisis variabel-variabel yang menjadi tolak ukur kemandirian fiskal dan derajat otonomi dari Pemda Kota/Kabupaten berdasarkan kinerja Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Sehingga dengan adanya kajian ini diharapkan dapat meningkatkan responsibilitas dan partisipasi masyarakat, pada gilirannya meningkatnya akuntabilitas dan transparansi anggaran pendapatan dan belanja (APBD) pemerintah daerah Kota/Kabupaten.

### Perumusan Masalah

Sebagaimana uraian di atas, bahwa otonomi daerah berkaitan erat dengan pengelolaan keuangan daerah. Di mana analisis kemandirian fiskal dan derajat otonomi merupakan faktor penting dalam menentukan keberhasilan penganggaran APBD. Seberapa besar nilai masing-masing variabel kemandirian fiskal dan derajat otonomi akan menentukan tingkat efektifitas dan efisiensi kinerja APBD.

Secara spesifik, permasalahan tersebut adalah:

1. Seberapa besar tingkat kemandirian fiskal dan derajat otonomi daerah Pemda Kota Malang selama pelaksanaan OTDA (tahun 1999 - 2004).
2. Bagaimana tren kemandirian fiskal dan derajat otonomi daerah Pemda Kota Malang selama pelaksanaan OTDA (tahun 1999 - 2004).

Dengan mengetahui *tingkat nilai* dan *tren* yang terjadi selama periode pengamatan, diharapkan dapat diketahui kinerja pemerintah kota/kabupaten dalam menjalankan Otonominya. Secara relatif nilai tersebut dapat dibandingkan dengan rata-rata nasional/regional propinsi, sehingga dapat dibandingkan kinerja Pemerintah Kota Malang terhadap rata-rata pemerintah daerah regional/nasional.

Adapun ruang lingkup penelitian ini pada tingkat Kota (studi kasus pada kota Malang), hal ini merujuk pada ketentuan undang-undang bahwa tingkat daerah otonom tersebut adalah daerah tingkat

kota/kabupaten. Sedangkan pengamatan dipakai periode dari tahun 1999 sampai dengan 2004, hal ini dikarenakan selama tahun-tahun tersebut merupakan periode awal (lima tahun pertama) berlakunya kebijakan otonomi daerah, yang dimulai tahun anggaran 1999 dan tahun anggaran terakhir berjalan pada 2004.

### Tujuan Penelitian

1. Mengetahui tingkat kemandirian fiskal dan derajat otonomi daerah Pemda Kota Malang selama pelaksanaan OTDA (tahun 1999-2004).
2. Mengetahui tren kemandirian fiskal dan derajat otonomi daerah Pemda Kota Malang selama pelaksanaan OTDA (tahun 1999-2004).

### Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi bagi Pemda yang bersangkutan dalam rangka melaksanakan Otonomi Daerah, serta menambah khasanah kajian empiris di bidang Ekonomi Sektor Publik (Pembiayaan Pembangunan).

Dengan adanya perhitungan dan analisis penelitian ini, semua pihak yang menjadi *stake holders* (daerah otonom) Kota Malang akan lebih mudah mengukur kinerja Pemerintah Daerah, secara resiprokal akan menambah transparansi dan akuntabilitas Pemerintah daerah, serta tingkat partisipasi dan responsibilitas masyarakat. Dalam konteks keilmuan, penelitian ini akan mempertegas implementasi teori Ekonomi Publik (misalnya: Arsyad, 1999; Halim, 2001; Mangkoesobroto, 1997; dan Resksohadiprodjo, 2000), khususnya aspek pembiayaan publik (pemerintah daerah), keterkaitan antara konsep teori dan kondisi riil akan lebih tergambar dengan jelas.

## TINJAUAN PUSTAKA

### Otonomi Daerah

Konsekwensi dari pelaksanaan kedua Undang-undang tersebut adalah bahwa daerah harus mampu mengembangkan otonomi daerah secara luas, nyata, dan ber-

tanggung jawab dalam rangka pemberdayaan masyarakat, lembaga ekonomi, lembaga politik, lembaga hukum, dan lembaga sosial masyarakat, serta seluruh potensi masyarakat dalam wadah Negara Keasatuan Negara Republik Indonesia.

Pemerintah daerah dalam mengelola administrasi keuangan pendapatan dan belanja daerah yang tercermin dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah pada dasarnya melaksanakan beberapa fungsi, antara lain: fungsi alokasi, fungsi distribusi, dan fungsi stabilisasi (Mangkoesobroto, 1992). Penerapan ketiga fungsi tersebut dapat memotivasi potensi ekonomi daerah, peningkatan taraf hidup maupun sektor-sektor kegiatan pembangunan lainnya. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah juga merupakan rincian lebih lanjut dari Rencana Pembangunan Tahunan Daerah (REPETADA) dan pola dasar pembangunan daerah.

Bila dikaitkan dengan peranan pemerintah daerah, maka APBD harus mencerminkan strategi pengeluaran yang rasional, baik dilihat dari aspek kualitatif maupun aspek kuantitatif. Sehingga akan terlihat:

1. Pertanggungjawaban pemungutan sumber-sumber pendapatan daerah oleh Pemda.
2. Hubungan yang erat antara fasilitas penggunaan dana dan pemasukannya
3. Pola pengeluaran pemerintah yang dapat dijadikan sebagai pertimbangan dalam menentukan pola penerimaan yang pada akhirnya menjamin tingkat distribusi penghasilan dan alokasi sumber daya ekonomi daerah dalam kondisi pareto optimum.

### Pengertian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah merupakan kebijaksanaan keuangan tahunan pemerintah daerah yang disusun berdasarkan ketentuan Perundang-undangan yang berlaku, serta berbagai pertimbangan lainnya dengan maksud agar penyusunan, pemantauan, pengendalian dan evaluasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

mudah dilakukan. Pada sisi yang lain Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dapat pula menjadi sarana bagi pihak tertentu untuk melihat atau mengetahui kemampuan daerah baik dari sisi pendapatan maupun sisi belanja.

APBD sebagai rencana kerja keuangan daerah adalah sangat penting dalam rangka penyenggaraan fungsi daerah otonom. Boleh dikatakan bahwa APBD sebagai alat/wadah untuk menampung berbagai kepentingan publik (*public accountability*) yang diwujudkan melalui berbagai kegiatan dan program, dimana saat tertentu manfaatnya benar-benar dirasakan oleh masyarakat umum.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) pada hakekatnya merupakan instrumen kebijakan yang dipakai, sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat di daerah. Oleh karena itu, DPRD dan pemerintah daerah harus berupaya secara nyata dan terstruktur guna menghasilkan APBD yang dapat mencerminkan kebutuhan riil masyarakat sesuai dengan potensi masing-masing daerah serta dapat memenuhi tuntutan terciptanya anggaran daerah yang berorientasi pada kepentingan dan akuntabilitas publik. Suatu anggaran yang telah direncanakan dengan baik hendaknya disertai dengan pelaksanaan yang tertib dan disiplin sehingga tujuan atau sasarnya dapat dicapai secara berdayaguna dan berhasilguna.

Menurut UU. No. 22, Tahun 1999, tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah, sumber-sumber penerimaan daerah terdiri dari 4 bagian, yakni:

- a) Pendapatan Asli Daerah yaitu hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah;
- b) Dana Perimbangan;
- c) Pinjaman Daerah dan;
- d) Lain-lain Pendapatan Daerah yang sah.

Selanjutnya dalam PP. No. 105, Tahun 2000, juga menyebutkan bahwa penerimaan

daerah adalah semua penerimaan kas daerah dalam periode tahun anggaran tertentu. Pendapatan daerah adalah semua penerimaan kas daerah dalam periode tahun anggaran tertentu yang menjadi hak daerah. Pengeluaran daerah adalah semua pengeluaran kas daerah dalam periode tahun anggaran tertentu. Belanja daerah adalah semua pengeluaran kas daerah dalam periode tahun yang tertentu yang menjadi beban daerah.

Menurut struktur APBD yang berlaku sekarang, pengeluaran daerah terdiri dari dua komponen yakni pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan. Pengeluaran rutin merupakan total beban pemerintah daerah yang terdiri dari Belanja Pegawai dan Belanja non Pegawai yang secara terus menerus dibiayai tiap periode. Pengeluaran pembangunan adalah total beban pemerintah daerah yang berupa proyek fisik maupun non fisik dalam suatu periode tertentu.

### **Hubungan APBD dan Otonomi Daerah**

Kemampuan aparatur pemerintah daerah dalam melaksanakan otonomi daerah khususnya di bidang pengelolaan keuangan daerah dapat dianalisis dari kinerja aparatur pemerintah daerah. Kinerja diartikan sebagai bentuk prestasi atau hasil dari perilaku pekerja tertentu yang merupakan fungsi dan komponen kemampuan (*ability*), dukungan (*support*), dan usaha (*effort*), untuk mengukur sebagian besar kinerja aparatur pemerintah daerah yang dapat diukur dengan kriteria efektivitas dan efisiensi.

Mardiasmo (1999: 11) mengemukakan bahwa salah satu aspek dari pemerintah daerah yang harus diatur secara hati-hati adalah masalah pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Anggaran daerah atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan instrumen kebijakan, anggaran daerah menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah. Anggaran Daerah seharusnya dipergunakan sebagai alat untuk menentukan besarnya pendapatan dan pengeluaran, alat bantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan,

alat otoritas pengeluaran di masa yang akan datang. Ukuran standar untuk evaluasi kinerja serta alat koordinasi bagi semua aktivitas diberbagai unit kerja. Penentuan besarnya penerimaan/pendapatan dan pengeluaran/belanja daerah tidak terlepas dari peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Anggaran mempunyai tiga kegunaan pokok yaitu sebagai pedoman kerja, sebagai alat pengkoordinasian kerja serta sebagai alat pengawasan kerja. Dengan melihat kegunaan pokok dari anggaran tersebut maka pertumbuhan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dapat berfungsi sebagai: *pertama* fungsi perencanaan, dalam perencanaan APBD adalah penentuan tujuan yang akan dicapai sesuai dengan kebijaksanaan yang telah disepakati misalnya target penerimaan yang akan dicapai, jumlah investasi yang akan ditambah, rencana pengeluaran yang akan dibiayai. *Kedua*, fungsi koordinasi anggaran berfungsi sebagai alat mengkoordinasikan rencana dan tindakan berbagai unit atau segmen yang ada dalam organisasi, agar dapat bekerja secara selaras ke arah tercapainya tujuan yang diharapkan. *Ketiga*, fungsi komunikasi jika yang dikehendaki dapat berfungsi secara efisien maka saluran komunikasi terhadap berbagai unit dalam penyampaian informasi yang berhubungan dengan tujuan, strategi, kebijaksanaan, pelaksanaan dan penyimpangan yang timbul dapat teratasi. *Keempat*, fungsi motivasi anggaran berfungsi pula sebagai alat untuk memotivasi para pelaksana dalam melaksanakan tugas-tugas yang diberikan untuk mencapai tujuan. *Kelima*, fungsi pengendalian dan evaluasi, anggaran dapat berfungsi sebagai alat-alat pengendalian yang pada dasarnya dapat membandingkan antara rencana dengan pelaksanaan sehingga dapat ditentukan penyimpangan yang timbul dan penyimpangan tersebut sebagai dasar evaluasi atau penilaian prestasi dan sekaligus merupakan umpan balik pada masa yang akan datang.

Perkembangan APBD terutama di sisi pendapatan daerah dapat menjadi dasar perencanaan jangka pendek (satu tahun)

dengan asumsi bahwa perkembangan yang akan terjadi pada satu tahun ke depan relatif sama. Pendapatan asli daerah merupakan pencerminan dari potensi ekonomi daerah, untuk itu tidak berlebihan apabila pemerintah pusat menjadikan PAD sebagai kriteria utama dalam pemberian otonomi kepada daerah.

Pelaksanaan otonomi daerah merupakan proses yang memerlukan keterlibatan segenap unsur dan lapisan masyarakat, serta memberikan kekuasaan bagi pemerintah daerah dalam melakukan pengelolaan keuangan daerah sehingga peran pemerintah adalah sebagai katalisator dan fasilitator karena pihak pemerintahlah yang lebih mengetahui sasaran dan tujuan pembangunan yang akan dicapai. Sebagai katalisator dan fasilitator tentunya membutuhkan berbagai sarana dan fasilitas pendukung dalam rangka terlaksananya pembangunan secara berkesinambungan.

Anggaran belanja rutin merupakan salah satu alternatif yang dapat merangsang kesinambungan serta konsistensi pembangunan di daerah secara keseluruhan menuju tercapainya sasaran yang telah disepakati bersama. Oleh sebab itu, kegiatan rutin yang akan dilaksanakan merupakan salah satu aspek yang menentukan keberhasilan pembangunan di daerah.

Bertitik tolak dari hasil pembangunan yang akan dicapai dengan tetap memperhatikan fasilitas keterbatasan sumber daya yang ada maka dalam rangka untuk memenuhi tujuan pembangunan baik secara nasional atau regional perlu mengarahkan dan memanfaatkan sumber daya yang ada secara berdaya guna dan berhasil guna dengan disertai pengawasan dan pengendalian yang ketat baik yang dilakukan oleh aparat tingkat atas maupun tingkat daerah serta jajarannya sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Sumber pembiayaan pembangunan yang penting untuk diperhatikan adalah penerimaan daerah sendiri, karena sumber inilah yang merupakan wujud partisipasi langsung masyarakat suatu daerah dalam mendukung proses pembangunan. Pengelo-

laan keuangan daerah sangat besar pengaruhnya terhadap nasib suatu daerah karena daerah dapat menjadi daerah yang kuat dan berkuasa serta mampu mengembangkan kebesarannya atau menjadi tidak berdaya tergantung pada cara mengelola keuangannya. Dalam hal ini pengelolaan keuangan daerah mengandung beberapa kepengurusan di mana kepengurusan umum atau yang sering disebut pengurusan administrasi dan kepengurusan khusus atau juga sering disebut pengurusan bendaharawan.

Pengurusan umum erat hubungannya dengan penyelenggaraan tugas daerah di segala bidang yang membawa akibat pada pengeluaran dan yang mendatangkan penerimaan guna menutup pengeluaran rutin itu sendiri. Oleh karena itu, semakin banyak dan beratnya tugas daerah dengan kemungkinan keadaan keuangan yang terbatas, maka perlu adanya efisiensi terhadap rencana-rencana yang akan dijalankan pada masa yang akan datang.

Sampai saat ini berbagai kebijakan telah diambil oleh pemerintah untuk mengembangkan dan meningkatkan kemampuan daerah di bidang keuangan daerah, karena aspek keuangan daerah menjadi sesuatu yang penting, sebab untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan daerah dibutuhkan dana atau biaya yang cukup besar sehingga kepada daerah diberi hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam arti menggali dan mengelola pendapatan asli daerah guna membiayai pengeluaran-pengeluaran pemerintah daerah.

### **Konsep Dasar Pengelolaan Keuangan Daerah**

Pengelolaan keuangan daerah seringkali diartikan sebagai mobilisasi sumber keuangan yang dimiliki oleh suatu daerah. Pandangan ini terlalu menyederhanakan, dan cenderung menghasilkan rekomendasi kebijakan sepihak yang kurang memperhatikan masyarakat dan mengedepankan kepentingan pemerintah daerah. Bagi penganut pandangan ini, otonomi daerah akan sulit terwujud karena dari segi kualitas, sum-

ber pembiayaan yang tersedia bagi daerah otonom *sangat kurus*, sedangkan dari sudut kuantitas sumber pembiayaan tersebut sangat sedikit.

Dalam konsep yang lebih luas, sistem pengelolaan keuangan daerah dapat menyangkut beberapa aspek berikut:

1. Pengelolaan/optimalisasi seluruh sumber yang mampu memberikan penerimaan, pendapatan, dan atau penghematan yang mungkin dilakukan.
2. Dikelola oleh multi lembaga; ditetapkan oleh badan legislatif dan eksekutif, dilaksanakan oleh eksekutif, serta diawasi oleh badan legislatif dan seluruh komponen masyarakat daerah.
3. Diarahkan untuk kesejahteraan seluruh masyarakat.
4. Didasari prinsip-prinsip ekonomis, efektif, dan efisien.
5. Dokumentasi, transparansi dan akuntabilitas.

Obyek pengelolaan keuangan daerah adalah sisi penerimaan dan pengeluaran. Pada sisi penerimaan, daerah dapat melakukan ekstensifikasi dan intensifikasi. Sedangkan dari sisi pengeluaran, daerah dapat melakukan redefiisi proses penganggaran, perbaikan tingkat ekonomis, efisiensi dan efektifitas setiap kegiatan pemerintah.

### **Pengelolaan APBD sebagai komponen utama manajemen keuangan daerah**

Perbaikan kinerja anggaran dan pengelolaan keuangan daerah menduduki posisi penting dalam strategi pemberdayaan pemerintah daerah terlebih lagi menyongsong pelaksanaan otonomi daerah dan mewujudkan desentralisasi yang luas, nyata, dan bertanggungjawab. Bank Dunia menyebutkan bahwa perencanaan pengeluaran yang berorientasi pada kinerja akan meningkatkan kinerja anggaran daerah.

Perkiraan jumlah alokasi dana untuk setiap unit kerja pemerintahan daerah dan atau program kerja yang dibutuhkan untuk menghasilkan suatu tingkat pelayanan publik, disesuaikan dengan tuntutan dan ke-

butuhan masyarakat, sehingga identifikasi *input*, teknik produksi pelayanan publik dan tingkat kualitas minimal yang harus dihasilkan oleh suatu unit kerja menjadi syarat dalam menentukan alokasi dana yang optimal untuk setiap unit kerja pelayanan publik. Dengan demikian pengeluaran pemerintah daerah dapat menciptakan ukuran kinerja yang akan mempermudah dalam melakukan kegiatan pengendalian dan evaluasi kebijakan pemerintah daerah. Karena merupakan kebijakan pemerintah daerah, maka orientasi pemerintah daerah pada pembangunan akan lebih dekat dengan gerak dinamis masyarakatnya. Artinya akan bersifat terbuka sehingga tuntutan dan kebutuhan publik masuk dalam penentuan strategi, prioritas dan kebijakan alokasi.

Anggaran daerah merupakan disain teknis untuk pelaksanaan strategi, sehingga apabila pengeluaran pemerintah mempunyai kualitas yang rendah, maka kualitas pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintah daerah juga cenderung melemah yang berakibat kepada wujud daerah dan pemerintah daerah di masa yang akan datang sulit untuk dicapai. Anggaran menurut sektor lebih mengarah kepada pemberian informasi tentang prioritas pembangunan daripada penentuan target pertumbuhan.

Selanjutnya Mardiasmo (1999) mengemukakan elemen manajemen keuangan daerah yang diperlukan untuk mengontrol kebijakan keuangan daerah tersebut meliputi: akuntabilitas, *value for money*, kejujuran, transparansi, dan pengendalian.

#### 1) *Akuntabilitas Keuangan Daerah*

Akuntabilitas keuangan daerah adalah kewajiban Pemerintah daerah untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas 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). Aspek penting yang harus dipertimbangkan ialah: pertama, aspek legalitas penerimaan dan pengeluaran daerah. Setiap transaksi yang dilakukan harus dapat dilacak

otoritas legalnya. Kedua, pengelolaan (*stewardship*) keuangan daerah secara baik, perlindungan aset fisik dan finansial, mencegah terjadinya pemborosan dan salah urus. Prinsip-prinsip akuntabilitas keuangan daerah meliputi: *pertama*, adanya suatu sistem akuntansi dan sistem anggaran yang dapat menjamin bahwa pengelolaan keuangan daerah dilakukan secara konsisten sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; *kedua*, pengeluaran daerah yang dilakukan berorientasi pada pencapaian visi, misi, tujuan, sasaran dan hasil (manfaat) yang akan dicapai.

#### 2) *Value for money*

Kinerja anggaran pada dasarnya adalah sistem penyusunan dan pengelolaan anggaran daerah yang berorientasi pada pencapaian hasil atau kinerja. Kinerja tersebut harus dapat memanfaatkan uang sebaik mungkin dengan konsep *value for money* yang berorientasi kepada kepentingan publik. Hal ini berarti dalam pengelolaan keuangan daerah tersebut harus mencerminkan tiga pilar utama (3-E) dalam proses penganggaran: ekonomis, efisiensi dan efektivitas.

1. Ekonomis, merupakan ukuran penggunaan dana masyarakat sesuai dengan kebutuhan sesungguhnya.
2. Efisiensi, merupakan ukuran penggunaan dana masyarakat (*public money*) yang dapat menghasilkan output maksimal (berdaya guna).
3. Efektivitas, merupakan ukuran seberapa jauh tingkat output, kebijakan, dan prosedur dapat mencapai tujuan kepentingan publik.

Peran pemerintah daerah tidak lagi merupakan alat kepentingan pemerintah pusat, melainkan alat untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah. Konsep *value for money* (VFM) ini penting bagi pemerintah daerah sebagai pelayan masyarakat, karena implementasinya akan memberikan manfaat seperti:

1. efektivitas pelayanan publik, dalam arti pelayanan yang diberikan tepat sasaran;

2. meningkatkan mutu pelayanan publik;
3. biaya pelayanan yang murah, karena hilangnya inefisiensi dan penghematan dalam penggunaan *resources*;
4. alokasi belanja yang lebih berorientasi pada kepentingan publik;
5. meningkatkan *public cost awareness* sebagai akar pelaksanaan pertanggungjawaban publik.

Dalam konteks otonomi daerah, VFM merupakan jembatan untuk mengantarkan pemerintah daerah mencapai *good governance*, yaitu pemerintah daerah yang transparan, ekonomis, efisiensi, efektif, responsif dan akuntabel. VFM tersebut harus dioptimalkan dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah.

### 3) *Kejujuran*

Pengelolaan keuangan daerah harus dipercayakan kepada staf yang memiliki integritas dan kejujuran yang tinggi, sehingga kesempatan untuk korupsi dapat diminimalkan.

### 4) *Transparansi*

Transparansi adalah keterbukaan pemerintah dalam membuat kebijakan-kebijakan keuangan daerah, sehingga dapat diketahui dan diawasi oleh DPRD dan masyarakat. Transparansi pengelolaan keuangan daerah pada akhirnya akan menciptakan *horizontal accountability* antara Pemerintah Daerah dengan masyarakatnya, sehingga tercipta Pemerintah Daerah yang bersih, efektif, efisien, akuntabel, dan responsif terhadap aspirasi dan kepentingan masyarakat.

### 5) *Pengendalian*

Penerimaan dan pengeluaran daerah harus sering dimonitor, yaitu dibandingkan antara yang dianggarkan dengan yang dicapai. Untuk itu perlu dilakukan analisis varians/selisih terhadap penerimaan dan pengeluaran daerah agar dapat sesegera mungkin dicari penyebab timbulnya varians dan tindakan antisipasi kedepan.

## Derajat desentralisasi Fiskal dan Kinerja Keuangan Daerah

Dalam rangka meningkatkan kinerja anggaran daerah, salah satu aspek penting adalah masalah pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Untuk itu diperlukan manajemen keuangan daerah yang mampu mengontrol kebijakan keuangan daerah secara ekonomis, efisien, efektif, transparan dan akuntabel. *World Bank* mensyaratkan bahwa dalam pencapaian visi dan misi daerah, penganggaran dan manajemen keuangan dilaksanakan dengan prinsip-prinsip pokok yang meliputi komprehensif dan disiplin, akuntabilitas, kejujuran, transparansi, fleksibilitas, terprediksi, dan informatif.

Pemberian otonomi daerah didasarkan pada faktor-faktor perhitungan, tindakan dan kebijakan yang benar-benar menjamin daerah otonom dapat mengurus rumah tangganya sendiri. Pencapaian tujuan tersebut tentunya tergantung dari kesiapan masing-masing daerah, terutama intensifikasi dan ekstensifikasi dari aspek sumber-sumber pendapatan, serta optimalisasi pembelanjanya. Dimana untuk melihat kemampuan daerah dalam menjalankan otonomi daerah, salah satunya bisa diukur melalui kinerja/kemampuan keuangan daerah.

## METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kuantitatif deskriptif. Berdasarkan alat analisis kinerja keuangan daerah yang didasarkan pada konsep Musgrave & Musgrave (1980), serta menggunakan data sekunder APBD daerah pemkot Malang selama periode pengamatan (1999 - 2004) akan didapatkan nilai tertentu dari aspek kemandirian/desentralisasi fiskal dan derajat otonomi. Seterusnya angka-angka tersebut dianalisis dari aspek teoritis secara deskriptif/paparan terhadap variabel-variabel yang berhubungan satu dengan yang lain.

Berikut ini beberapa variabel kinerja keuangan daerah yang didasarkan pada konsep Musgrave & Musgrave (1980), yaitu:

1. Derajat desentralisasi fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah:

- (a)  $\frac{\text{Pendapatan Asli Daerah (PAD)}}{\text{Total Penerimaan Daerah (TPD)}}$   
 Bagi Hasil Pajak dan  
 Bukan Pajak untuk Daerah (BHPBP)
- (b)  $\frac{\text{Sumbangan Daerah (SD)}}{\text{Total Penerimaan Daerah (TPD)}}$

Dengan  $\text{TPD} = \text{PAD} + \text{BHPBP} + \text{SD}$ , hasil perhitungan tinggi maka desentralisasinya tinggi (mandiri).

2. Kebutuhan fiskal (*fiscal need*) dengan menghitung Indeks Pelayanan Publik per Kapita (IPPP) dengan rumus:

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

PPP = Jumlah pengeluaran rutin dan pembangunan per kapita masing-masing daerah

$$\text{SKF} = \frac{\text{Jumlah Pengeluaran Daerah/ Jumlah Penduduk}}{\text{Jumlah Kabupaten/Kota}}$$

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

3. Kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) dengan rumus:

$$\text{FC} = \frac{\text{PDRB/Jumlah Penduduk}}{\text{Kapasitas Fiskal Standar (KFs)}} \times 100\%$$

$$\text{KFs} = \frac{\text{Jumlah PDRB/Jumlah Penduduk}}{\text{Jumlah Kabupaten/Kota}}$$

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

4. Upaya fiskal (*tax effort*) dapat dihitung dengan menggunakan rumus:

$$\text{UPPADj} = \frac{\text{PADj}}{\text{Kapasitas atau potensi PAD}}$$

atau

$$\text{UPPADj} = \frac{\text{PADj}}{\text{PADRBj (tanpa migas)}}$$

Selanjutnya dihitung tingkat PAD standar (TPADs) yaitu:

$$\text{TPADs} = \frac{\text{SPAD/PDRB}}{\text{S Kabupaten dan Kota}}$$

Untuk Indeks Kinerja PAD digunakan rumus:

$$\text{IKPAD} = \frac{\text{UPPAD}}{\text{TPADs}} \times 100\%$$

Semakin tinggi hasilnya, maka semakin besar upaya pajak daerah sekaligus menunjukkan posisi fiskal daerah. Cara lain menentukan posisi fiskal daerah adalah dengan mencari koefisien elastisitas PAD terhadap PDRB. Semakin elastis PAD suatu daerah, maka struktur PAD di daerah akan semakin baik. Nilai tersebut dihitung dengan rumus sebagai berikut:

$$e = \frac{\Delta \text{PAD}}{\Delta \text{PDRB}}, \text{ dimana } e: \text{ elastisitas } \Delta: \text{ perubahan}$$

Untuk melihat kesiapan pemerintah daerah dalam menghadapi otonomi daerah khususnya dibidang keuangan, diukur dari seberapa jauh kemampuan pembiayaan urusan bila didanai sepenuhnya oleh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan bagi hasil. Rasio yang digunakan adalah sebagai berikut:

1. Perbandingan PAD dengan Pengeluaran Total
2. Perbandingan PAD dengan Pengeluaran Rutin
3. Perbandingan PAD + Bagi Hasil dengan Pengeluaran Total
4. Perbandingan PAD + Bagi Hasil dengan Pengeluaran Rutin
5. Perbandingan PAD per Kapita dengan Pengeluaran Rutin per Kapita
6. Perbandingan PAD per Kapita dengan Pengeluaran Total per Kapita
7. Perbandingan PAD + Bagi Hasil per Kapita dengan Pengeluaran Total per Kapita
8. Perbandingan PAD + Bagi Hasil per Kapita dengan Pengeluaran Rutin per Kapita

Jika hasilnya tinggi, maka peranan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam membiayai urusan daerah dinyatakan mam-

pu untuk menunjang kemandirian keuangan pemerintah daerah

Dari analisis tiap variabel tingkat kemandirian fiskal dan derajat otonomi daerah Pemda Kota Malang tersebut dapat diketahui besaran standar variabel tersebut, kemudian diukur kinerja/kemampuan keuangan daerah berdasarkan perbandingan terhadap rata-rata regional propinsi/nasional setiap 1 tahun anggaran berjalan, dan dihitung tren selama pelaksanaan OTDA (tahun 1999-2004) untuk tiap daerah kabupaten/kota tersebut cenderung naik atau turun.

## HASIL DAN PEMBAHASAN DERAJAT DESENTRALISASI FISKAL

### Perbandingan PAD terhadap TPD

Derajat desentralisasi fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah Kota Malang:

$$\frac{\text{Pendapatan Asli Daerah (PAD)}}{\text{Total Penerimaan Daerah (TPD)}}$$

Berdasarkan kondisi APBD kota Malang, untuk kurun waktu dari tahun 2000 - 2004 dapat dilihat besaran PAD dan TPD sebagai berikut:

Tabel 1.

Derajat desentralisasi Fiskal Kota Malang periode tahun 2000-2004

Tahun	PAD	TPD	Derajat Desentralisasi
2000	16542143	96186650	4.814643
2001	27987060	246706613	7.815024
2002	39733294	287900174	6.245817
2003	42094975	335700867	6.974844
2004	47540856	396552786	7.341305

Untuk mengetahui tingkat kemampuan finansial Pemerintahan Kota Malang dalam membiayai kebutuhan anggaran belanja daerahnya serta perbandingannya dengan peranan sumbangan dan bantuan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, dapat dianalisis dengan membandingkan rasio Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Total Penerimaan Daerah (TPD). Sebagai perbandingannya diukur pula rasio Sumbangan dan Bantuan (B) pemerintah pusat terhadap Total Penerimaan Daerah serta rasio Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHP) terhadap Total Penerimaan Daerah

Dari perhitungan Tabel 1, terlihat bahwa secara rata-rata dalam kurun waktu 5 tahun (2000-2004) proporsi PAD terhadap total penerimaan (TPD) berkisar antara 4,8% sampai dengan 7,8%. Kondisi ini menunjukkan bahwa ketergantungan terhadap pemerintah pusat masih relatif besar, lebih dari 92%. Namun demikian masih relatif kecil jika dibandingkan rata-rata nasional (antara 94%-95%).

Berdasarkan Tabel 1 tersebut di atas dapat dilihat bahwa ketergantungan Peme-

rintah Daerah terhadap Pemerintah Pusat masih sangat dominan, di mana persentase kontribusi PDS terhadap APBD berkisar 13,91% sampai dengan 18,67% sedangkan persentase ketergantungan terhadap pemerintah pusat berkisar 81,33% sampai dengan 86,09%.

### Hubungan Kebutuhan dan Kapasitas Fiskal

Untuk menghitung kebutuhan fiskal Kota Malang maka terlebih dahulu dihitung Indeks Pelayanan Publik per Kapita (IPPP) dengan rumus:

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

PPP = Jumlah pengeluaran rutin dan pembangunan per kapita masing-masing daerah.

$$SKF = \frac{\text{Jumlah Pengeluaran Daerah/ Jumlah Penduduk}}{\text{Jumlah Kabupaten/Kota}}$$

Berdasarkan PDRB Jawa Timur dan APBD Kota Malang kebutuhan fiskal dapat disusun seperti Tabel 2 berikut.

Tabel 2.  
Indeks Pelayanan Publik per Kapita

Tahun	∑ Penduduk Jatim	∑ Pengeluaran Jatim (x 000.000)	SKF	Pengeluaran per Kapita Jasa Publik	IPPP
2000	34456297	2791175.24	2.131	1034591.22	48.532636
2001	35279802	2874523.31	2.144	1104532.89	51.513677
2002	36122989	2934666.16	2.137	1107182.65	51.787845
2003	36986329	3532958.32	2.513	1297814.11	51.629605
2004	37071731	3516027.16	2.495	1293424.78	51.822149

Semakin rendah nilai kebutuhan fiskal suatu daerah, maka dapat dikatakan semakin efisien pembiayaan daerah tersebut. Sebaliknya, semakin besar besar kebutuhan fiskal suatu daerah pemerintahan kota/kabupaten, dikatakan pembelanjaan tiap penduduk daerah tersebut semakin boros.

Sedangkan kapasitas fiskal Kota Malang dapat dihitung berdasarkan persamaan berikut:

$$FC = \frac{\text{PDRB/Jumlah Penduduk}}{\text{Kapasitas Fiskal Standar (KFs)}} \times 100\%$$

$$KFs = \frac{\text{Jumlah PDRB/Jumlah Penduduk}}{\text{Jumlah Kabupaten/Kota}}$$

Hasil perhitungan kapasitas fiskal kota Malang dapat dipaparkan dalam Tabel 3 berikut.

Tabel 3.  
Indeks Kapasitas Fiskal Kota Malang periode tahun 2000-2006

Tahun	PCI Jawa Timur	KFs	PCI Malang	Kapasitas Fiskal
2000	6.787775	187922.8	11.99276	63.81748250
2001	7.572523	186734.2	11.98161	64.16398282
2002	8.321843	185642.6	12.05774	64.95136353
2003	9.221387	190023.8	13.23179	69.63227764
2004	10.8814	191827.3	14.41369	75.13888795

Semakin tinggi hasil perhitungan kapasitas fiskal suatu daerah, maka dikatakan semakin baik. Artinya kemampuan daerah tersebut untuk menghasilkan barang atau jasa semakin produktif.

Dalam mencermati hubungan langsung keduanya, antara nilai kebutuhan fiska dan

kapasitas fiskal, dapat dilihat seberapa besar selisih antara keduanya -- kapasitas fiskal dikurangi dengan kebutuhan fiskal. Jika bernilai positif, maka daerah/kota tersebut baik kondisi fiskalnya, atau sebaliknya.

Adapun selisih antara keduanya dapat dilihat dari tabel berikut:

Tabel 4.  
Selisih IPPP terhadap Indeks Kapasitas Fiskal Kota Malang periode tahun 2000-2006

Tahun	Kapasitas Fiskal	Kebutuhan Fiskal	Selisih Kapasitas Fiskal dengan Kebutuhan Fiskal
2000	63.8174825	48.532636	15.28485
2001	64.16398282	51.513677	12.65031
2002	64.95136353	51.787845	13.16352
2003	69.63227764	51.629605	18.00267
2004	75.13888795	51.822149	23.31674

Berdasarkan Tabel 4 di atas dapat diketahui bahwa selisih antara kapasitas fiskal dan kebutuhan fiskal kota Malang relatif besar (cukup baik). Jika dilihat tren selama 5 tahun antara tahun 2000 sampai dengan 2004, cenderung mengalami kenaikan. Artinya efisiensi antara produktifitas dan pembelanjaan publik daerah kota Malang mengalami tren kenaikan.

### Elastisitas PAD

Cara lain menentukan posisi fiskal daerah adalah dengan mencari koefisien elastisitas PAD terhadap PDRB. Semakin elastis PAD terhadap PDRB, maka struktur finansial daerah tersebut relatif semakin baik. Kondisi PAD dan PDRB kota Malang selama kurun waktu 2000-2004 dapat dilihat pada Tabel 5 berikut.

Tabel 5.  
Elastisitas PAD Kota Malang periode tahun 2000-2006

Tahun	PAD (x 000)	PDRB (x 000.000)	Elastisitas PAD
2000	16542143	8970956	5,1%
2001	27987060	9176822.75	5,5%
2002	39733294	9455853.923	4,2%
2003	42094975	10.624.554,97	2,2%
2004	47540856	11.850.177,94	4,4%

Berdasarkan Tabel 5 di atas, elastisitas PAD terhadap PDRB untuk daerah kota Malang selama tahun 2000-2004, berkisar antara 2,2% sampai dengan 5,5%. Hal ini menunjukkan perubahan pertumbuhan PDRB relatif kecil berpengaruh terhadap pertumbuhan PAD dan cenderung mengalami tren penurunan.

Kondisi di lapangan menunjukkan bahwa selama kurun waktu tersebut terjadi penataan regulasi, terutama adanya penyusunan PERDA baru dan penyesuaian terha-

dap paradigma pengelolaan PAD, di mana PERDA tersebut yang semula cenderung fokus untuk memperbesar masukan langsung PAD bergeser ke arah bagaimana bisa menciptakan iklim yang lebih kondusif bagi dunia usaha, merangsang investasi masuk sehingga dalam jangka panjang akan lebih meningkatkan dampak tidak langsung pertumbuhan di daerah kota Malang, didapatkan persamaan regresi tren dalam Tabel 6 berikut.

Tabel 6.  
Tabel Koefisien Regresi Tren Pertumbuhan PAD Kota Malang tahun 2000-2006

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	11948063.300	3850932.978		3.103	.053
	Tahun	7610534.100	1161099.980	.967	6.555	.007

Variabel dependen: PAD

Berdasarkan Tabel 6, koefisien regresi di atas, dapat disusun persamaan regresi tren secara umum dapat ditulis sebagai berikut:

$$PAD = 11948063.300 + 7610534.100 \times \text{thn}$$

Hubungan antara nilai PAD dengan Tahun time series menurut persamaan tersebut adalah positive, artinya ada tren kenaikan PAD untuk daerah kota Malang.

Dimana dengan melihat elastisitas PAD dan PADnya sendiri, pengelolaan keuangan

kota Malang cenderung mengendalikan besarnya penarikan langsung terhadap pos-pos PAD (retribusi, pajak, dll) yang hal itu kondusif bagi investasi langsung di daerah, di sisi lain masih bisa meningkatkan PAD dengan mengandalkan volume pertumbuhan PDRB kota Malang. Dengan membandingkan kondisi tren antara kedua variabel tersebut, kondisi pengelolaan keuangan daerah kota Malang sudah berada pada jalur yang benar (*on the right track*).

## Analisis Deskriptif

Komitmen pimpinan daerah mengenai pengelolaan keuangan (*political will*) menjadi prioritas utama dalam manajemen pemerintahan sektor publik, kebijakan dalam pengelolaan akan sangat berpengaruh pada keseimbangan antara hasil penerimaan dan besarnya pembelanjaan. Strategi manajemen keuangan daerah yang ditetapkan merupakan program bersama yang sinergi antara legislatif dan eksekutif sehingga masyarakat akan harus diikutsertakan dan dukungannya akan sangat membantu, dengan memberdayakan masyarakat merupakan sinergi yang sangat bermanfaat (Baswir, 1997). Hal tersebut sesuai dengan pendapat Mardiasmo (2000: 3) yang mengatakan bahwa dalam pemberdayaan pemerintah daerah ini, maka perspektif perubahan yang diinginkan dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah adalah:

1. pengelolaan keuangan daerah harus bertumpu pada kepentingan publik (*public oriented*);
2. kejelasan tentang misi pengelolaan keuangan daerah pada umumnya dan anggaran daerah pada khususnya;
3. desentralisasi pengelolaan keuangan dan kejelasan peran para partisipan yang terkait dalam pengelolaan anggaran, seperti DPRD, KDH, Sekda dan perangkat daerah lainnya;
4. kerangka hukum dan administrasi atas pembiayaan, investasi dan pengelolaan keuangan daerah berdasarkan kaidah mekanisme pasar, *value for money*, transparansi dan akuntabilitas;
5. kejelasan tentang kedudukan keuangan DPRD, KDH dan PNS Daerah, baik rasio maupun dasar pertimbangannya;
6. ketentuan tentang bentuk dan struktur anggaran, anggaran kinerja, dan anggaran multi-tahunan;
7. prinsip pengadaan dan pengelolaan barang daerah yang lebih profesional;
8. prinsip akuntansi pemerintah daerah, laporan keuangan, peran DPRD, peran akuntan publik dalam pengawasan, pemberian opini dan rating kinerja anggaran, dan transparansi informasi anggaran kepada publik;
9. aspek pembinaan dan pengawasan yang meliputi batasan pembinaan, peran asosiasi, dan peran anggota masyarakat guna pengembangan profesionalisme aparat pemerintah daerah;
10. pengembangan sistem informasi keuangan daerah untuk menyediakan informasi anggaran yang akurat dan pengembangan komitmen pemerintah daerah terhadap penyebaran informasi.

## KESIMPULAN DAN SARAN

### Kesimpulan

1. Dari hubungan keuangan pemerintah pusat dan daerah dapat diketahui bahwa rasio PAD terhadap TPD Kota Malang relatif besar, yaitu berkisar antara 4,8 - 7,3 persen. Nilai tersebut cukup besar jika dibandingkan dengan rata-rata nasional sebesar kurang dari 5 persen.
2. Selisih indeks antara kapasitas fiskal dan kebutuhan fiskal cukup besar yaitu lebih dari 10. Hal ini menunjukkan bahwa untuk daerah kota Malang efisiensi publik cukup tinggi, dimana antara produktivitas masyarakat relatif besar dibandingkan dengan pembelanjaan publik.
3. Kinerja pengelolaan keuangan daerah oleh Pemerintah Daerah Kota Malang menunjukkan elastisitas PAD terhadap PDRB sebesar 5,5 - 2,2 persen. Berdasarkan hasil ini dapat disimpulkan bahwa pengelolaan keuangan di Pemda Kota Malang tergolong inelastis, artinya kenaikan PDRB kurang berpengaruh terhadap kenaikan PAD. Berdasarkan analisis, tren elastisitas PAD adalah negatif, sedangkan tren pertumbuhan PAD adalah positif. Hal ini tidak terlepas dengan adanya deregulasi Perda yang cenderung mengedepankan kepentingan jangka panjang,

yaitu pengendalian retribusi dan pajak daerah serta memberikan insentif bagi investasi lokal yang pada gilirannya akan meningkatkan PAD melalui kenaikan PDRB yang lebih signifikan.

### Saran

1. Pemerintah Kota Malang tetap terus melakukan penguatan kebijakan yang berorientasi jangka panjang, yang mengedepankan insentif bagi investasi lokal seperti yang selama ini dilakukan, sehingga apabila dilihat dari kebijakan fiskalnya akan menciptakan keunggulan komparatif daerah.
2. Dalam rangka menghadapi otonomi daerah khususnya mempersiapkan perangkat hukum (Perda), disarankan agar terus memperkuat paradigma berorientasi jangka panjang yaitu peningkatan PAD melalui peningkatan PDRB, bukan melalui perbanyakan Perda yang sering kontra produktif bagi dunia usaha.

### DAFTAR RUJUKAN

- Arsyad, L. 1999. *Ekonomi Daerah Edisi Pertama*. Yogyakarta: YKPN.
- Baswir, R. 1997. Peningkatan Peranserta Masyarakat Dalam Pelaksanaan Pembangunan Daerah. *JKAP, Vol. 1, No. 2, 25-31*.
- Halim, A. 2001. *Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: UPP YKPN.
- Mangkoesobroto, G. 1999. *Ekonomi Publik Edisi ke Delapan*. Yogyakarta: BPFE UGM.
- Mardiasmo. 1999. *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta: YKPN.
- Musgrave & Musgrave, 1980. *Akuntansi Sektor Publik*. Jakarta: Erlangga.
- PP No. 105, Tahun 2000, tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah.
- Reksohadiprodjo, S. 2000. *Ekonomi Publik*. Yogyakarta: BPFE UGM.
- UU No.22, Tahun 1999, tentang Pemerintah Daerah.
- UU No. 25, Tahun 1999, tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah.