

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 LANDASAN TEORI

2.1.1 Otonomi Daerah

Undang-Undang No 32 Tahun 2004 menjelaskan definisi otonomi daerah, yaitu hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 menjelaskan bahwa Daerah otonom, selanjutnya disebut Daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Otonomi daerah adalah wewenang yang dimiliki daerah otonom untuk mengatur dan mengurus masyarakatnya menurut kehendak sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Halim, 2004,2002:01). Pertimbangan yang mendasari perlunya diselenggarakan otonomi daerah adalah perkembangan kondisi didalam dan luar negeri. Kondisi dalam negeri mengindikasikan bahwa rakyat menghendaki keterbukaan dan kemandirian (desentralisasi). Jadi berdasarkan beberapa pengertian di atas dapat penulis menyimpulkan bahwa otonomi daerah adalah suatu hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus suatu pemerintahan sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku di dalam masyarakat luas.

Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 menjelaskan bahwa Undang-Undang Otonomi daerah mempunyai berapa asas penting yang harus kita pahami, yaitu:

1. Asas desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah dalam kerangka Negara kesatuan Republik Indonesia.

2. Asas dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah.
3. Tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada Daerah dan/atau desa atau sebutan lain dengan kewajiban melaporkan dan mempertanggungjawabkan pelaksanaannya kepada yang menugaskan.
4. Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah adalah suatu sistem pembiayaan pemerintahan dalam kerangka negara kesatuan, yang mencakup pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan daerah serta pemerataan antar daerah secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, serta kebutuhan daerah, sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan serta tata cara penyelenggaraan kewenangan tersebut, termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangannya.

Otonomi daerah telah memberikan dampak positif didalam bidang ekonomi bagi perekonomian daerah. Indikator ekonomi atas keberhasilan suatu daerah dalam melaksanakan otonomi daerah antara lain:

1. Terjadi peningkatan pertumbuhan ekonomi daerah (PDRB) riil, sehingga pendapatan per kapita akan terdorong.
2. Terjadinya kecenderungan peningkatan investasi, baik investasi asing maupun domestik.
3. Kecenderungan semakin berkembangnya prospek bisnis/usaha di daerah.
4. Adanya kecenderungan meningkatnya kreativitas pemda dan masyarakatnya.

2.1.2 Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah (Halim 2012:101). Pendapatan daerah sesuai dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 1 adalah semua hak daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Sesuai dengan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang

perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang tercantum dalam BAB V pasal 6 bahwa pendapatan asli daerah bersumber dari:

1. Pendapatan Asli Daerah Sendiri yang sah:
 - a. Hasil Pajak Daerah
 - b. Hasil Retribusi Daerah
 - c. Hasil Perusahaan Milik Negara dan Hasil Pengelolaan Kekayaan Milik Negara yang dipisahkan; dan
 - d. Hasil Lain-lain PAD yang sah
2. Pendapatan berasal dari pemberian Pemerintah, yang terdiri dari :
 - a. Sumbangan dari pemerintah,
 - b. Sumbangan lain yang diatur dengan peraturan perundangan,
 - c. Pendapatan lain-lain yang sah.

2.1.2.1 Pajak Daerah

Berdasarkan Undang-Undang No.34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang No.18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan retribusi Daerah, yang dimaksud dengan

“Pajak Daerah yang selanjutnya disebut pajak, adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah pembangunan daerah”.

Pajak daerah merupakan pendapatan daerah yang berasal dari pajak. Hal ini terkait dengan pendapatan pajak yang berbeda bagi provinsi dan kabupaten/kota sesuai dengan UU No. 34 Tahun 2000 tentang perubahan UU No. 18 Tahun 1997 tentang pajak dan retribusi daerah.

Menurut UU tersebut, jenis pendapatan pajak daerah terbagi menjadi 2 bagian yaitu:

1. Pajak Daerah Provinsi terdiri dari :
 - a. Pajak kendaraan bermotor
 - b. Bea balik nama kendaraan bermotor
 - c. Pajak bahan bakar kendaraan bermotor
 - d. Pajak kendaraan diatas air

- e. Pajak air dibawah tanah
 - f. Pajak air permukaan.
2. Pajak Daerah Kabupaten terdiri dari :
- a. Pajak hotel
 - b. Pajak restoran
 - c. Pajak hiburan
 - d. Pajak reklame
 - e. Pajak penerangan jalan
 - f. Pajak pengambilan bahan galian golongan C
 - g. Pajak lingkungan
 - h. Pajak mineral bukan logam dan bantuan
 - i. Pajak parkir
 - j. Pajak sarang burung wallet
 - k. Pajak bumi dan bangunan perdesaan dan perkotaan
 - l. BPHTB.

2.1.2.2 Retribusi Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 bahwa Pajak dan Retribusi Daerah merupakan sumber pendapatan daerah yang penting guna membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah untuk memantapkan otonomi daerah yang nyata, dinamis, serasi, dan bertanggung jawab. Menurut UU No. 28 tahun 2009 pasal 1 yang dimaksud dengan Retribusi Daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.

Berdasarkan penjelasan di atas penulis menarik kesimpulan bahwa retribusi daerah adalah pungutan daerah yang bersumber dari pendapatan daerah demi membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Retribusi Daerah terdiri dari :

1. Retribusi Jasa Umum, terdiri dari:
 - a. Retribusi Pelayanan Kesehatan
 - b. Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan
 - c. Retribusi Pelayanan Pasar
 - d. Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum
2. Retribusi Jasa Usaha, terdiri dari:
 - a. Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah
 - b. Retribusi Tempat Pelelangan
 - c. Retribusi Terminal
 - d. Retribusi Tempat Khusus Parkir
3. Retribusi Perizinan Tertentu, terdiri dari:
 - a. Retribusi Izin Mendirikan Bangunan
 - b. Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol
 - c. Retribusi Izin Gangguan
 - d. Retribusi Izin Trayek

2.1.2.3 Hasil Perusahaan Milik Daerah dan Hasil Pengelolaan Kekayaan Milik Daerah yang Dipisahkan

Hasil Perusahaan Daerah Dan Hasil Pengelolaan Kekayaan Milik Daerah yang Dipisahkan Merupakan penerimaan daerah yang berasal dari hasil perusahaan milik daerah dan pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan (Halim 2004,2002:68).

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 bahwa Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, yaitu penerimaan daerah yang berasal dari pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, mencakup bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah/BUMD, bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik negara/BUMN, bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat. Jenis pendapatan ini dirinci menurut objek pendapatan yang mencakup:

1. Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah/BUMD.
2. Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik negara /BUMN.
3. Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat.

2.1.2.4 Lain-Lain PAD yang Sah

Lain-Lain PAD yang Sah merupakan penerimaan daerah yang berasal dari lain-lain milik pemerintah daerah (Halim 2004,2002:69). Jenis Pendapatan ini meliputi Objek Pendapatan sebagai berikut:

- a. Hasil penjualan aset daerah yang tidak dipisahkan.
- b. Hasil pemanfaatan atau pendayagunaan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan.
- c. Jasa giro.
- d. Bunga deposito.
- e. penerimaan atas tuntutan ganti rugi.
- f. penerimaan komisi, potongan ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah serta keuntungan dari selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing.
- g. pendapatan denda atas keterlambatan pelaksanaan pekerjaan.
- h. pendapatan denda pajak.
- i. pendapatan hasil eksekusi atas jaminan.
- j. Pendapatan dari pengembalian.
- k. Fasilitas sosial dan fasilitas umum.
- l. Pendapatan dan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan

2.1.3 Dana Perimbangan

Dana perimbangan merupakan dana yang bersumber dari penerimaan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan kepada daerah untuk membiayai kebutuhan daerah (Abdul Halim 2004,2002:69).

Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 bahwa Dana Perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi.

Jadi berdasarkan beberapa pengertian di atas dapat penulis menyimpulkan bahwa Dana Perimbangan merupakan sumber pendapatan daerah yang berasal dari APBN untuk mendukung pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi kepada daerah terutama dalam peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik.

Kelompok Pendapatan berupa Dana Perimbangan ini digolongkan menjadi 3 Jenis Pendapatan (untuk Provinsi) dan menjadi 4 Jenis Pendaptan (untuk Kabupaten/Kota) meliputi:

1. Bagi Hasil Pajak/Bukan Pajak, yang meliputi:
 - a. Bagi Hasil Pajak
 - b. Bagi Hasil Bukan Pajak/Sumber Daya Alam
2. Dana Alokasi Umum
3. Dana Alokasi Khusus, yang meliputi:
 - a. Dana Alokasi Khusus Reboisasi
 - b. Dana Alokasi Khusus Nonreboisasi (Abdul Halim 2004,2002:69)

2.1.3.1 Dana Bagi Hasil Pajak/Bukan Pajak

Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 bahwa Dana Bagi Hasil adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Pasal 6 dana bagi hasil atau dana bagian daerah terdiri atas:

1. Bagian Daerah dari Penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) Penerimaan negara dari pajak bumi dan bangunan dibagi dengan imbalan 10% (sepuluh persen) untuk pemerintah pusat 90% (sembilan puluh persen) untuk daerah.
2. Bagian Daerah dari Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Penerimaan negara dari bea perolehan atas tanah dan bangunan dibagi dengan imbalan 20% untuk pemerintah pusat dan 80% untuk daerah, dengan rincian sebagai berikut:
 - 16% untuk daerah provinsi yang bersangkutan dan disalurkan ke rekening kas daerah provinsi.
 - 64% untuk daerah kabupaten/kota penghasil, dan disalurkan ke rekening kas daerah kabupaten/kota.
3. Bagian Daerah dari Penerimaan Sumber Daya Alam Penerimaan negara dari sumber daya alam sektor kehutanan, sektor pertambangan umum, dan sektor perikanan dibagi dengan imbalan 20% untuk pemerintah pusat dan 80% untuk daerah.

2.1.3.2 Dana Alokasi Umum

Dana Alokasi Umum (DAU) merupakan dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi (Halim 2004,2002:69)

Menurut Undang-undang No. 33 Tahun 2004, dana alokasi umum berdasarkan presentase tertentu dari pendapatan dalam negeri neto yang ditetapkan APBN. Dana alokasi umum untuk suatu daerah ditetapkan berdasarkan kriteria tertentu yang menekankan pada aspek pemerataan dan keadilan yang selaras dengan menyelenggarakan urusan pemerintahan yang formula dan perhitungan alokasi umumnya ditetapkan sesuai dengan Undang-undang (pasal 161).

Sesuai dengan Undnag-Undang Nomor 33 Tahun 2004, paling kurang dua puluh enam persen (26%) dari penerimaan bersih dalam negeri pemerintah

dialokasikan untuk DAU. Penerimaan bersih dalam negeri disini adalah penerimaan dalam negeri setelah dikurangi dana bagi hasil. (Halim 20016:127).

Data yang digunakan dalam penghitungan DAU diperoleh dari lembaga statistik pemerintah dan/atau lembaga pemerintah yang berwenang menerbitkan data yang dapat dipertanggungjawabkan. Apabila data sebagaimana tersebut diatas tidak tersedia, maka penghitungan DAU akan menggunakan data penghitungan DAU tahun sebelumnya

Bentuk umum formula alokasi DAU kepada masing-masing daerah secara formula dapat ditunjukkan pada persamaan berikut ini:

$$DAU=AD+CF$$

Dimana:

DAU = Dana Alokasi Umum

AD =Alokasi Dasar

CF =Celah Fiskal

KbF-Kpf =(Celah fiskal merupakan selisih dari kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskal)(Agus Prawoto 2015:393).

2.1.3.3 Dana Alokasi Khusus

DAK merupakan suatu bentuk transfer pusat guna mendanai kewenangan yang telah didesentralisasikan, yang juga sekaligus membantu tugas untuk mendukung prioritas nasional. (Prawoto 2015:406)

Menurut Undang-undang No. 33 Tahun 2004, Dana Alokasi Khusus, selanjutnya disebut DAK, adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan Daerah dan sesuai dengan prioritas nasional.

Menurut Halim 2016:139 Dana Alokasi Khusus adalah dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional.

Salah satu arah kebijakan DAK yaitu dilakukannya relokasi dana transfer lainnya (Bantuan Operasional Sekolah; Bantuan Operasional Penyelenggaraan PAUD; Tunjangan Profesi guru PNSD; Tambahan Penghasilan Guru PNSD; Bantuan Operasional Kesehatan; Bantuan Operasional Keluarga Berencana ; dan Proyek Pemerintah Daerah dan Desentralisasi) ke dalam DAK nonfiskal dalam rangka dekonstruksi dan pembantuan untuk mempercepat pengalihan anggaran belanja K/L yang sudah menjadi urusan daerah ke DAK.

2.1.4 Anggaran dan Fungsinya

2.1.4.1 Pengertian Anggaran

Untuk melaksanakan hak dan kewajiban serta untuk melaksanakan tugas yang dibebankan oleh rakyat, pemerintah harus mempunyai rencana yang matang untuk mencapai suatu tujuan yang ditetapkan. Rencana-rencana tersebut disusun secara matang yang nantinya dipakai sebagai pedoman dalam setiap langkah pelaksanaan tugas Negara. Oleh karena itu, maka rencana-rencana pemerintah untuk melaksanakan keuangan Negara/Daerah perlu dibuat rencana tersebut dan dituangkan dalam bentuk anggaran.

Anggaran merupakan satu hal terpenting yang harus terpenuhi dalam suatu organisasi untuk mencapai tujuannya. Anggaran merupakan sarana utama untuk perencanaan, pengendalian dan pengambilan keputusan dalam setiap organisasi baik privat maupun pemerintah. Menurut, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, menyatakan bahwa “anggaran adalah alat akuntabilitas, manajemen, dan kebijakan ekonomi.

Menurut Marsono dalam Halim (2012:138), memberikan definisi bahwa “anggaran adalah suatu rencana pekerjaan yang pada suatu pihak mengandung jumlah pengeluaran yang setinggi-tingginya yang mungkin diperlukan untuk membiayai kepentingan Negara pada suatu masa depan, dan pihak lain perkiraan pendapatan (penerimaan) yang mungkin akan dapat diterima dalam masa tersebut.”

Menurut Halim (2012:147) menyebutkan “anggaran adalah informasi mengenai rencana atau kebijaksanaan bidang keuangan dari suatu pemerintahan (daerah) untuk jangka waktu tertentu (umumnya 1 tahun) yang mencakup penerimaan dan pengeluaran pemerintah (daerah) tersebut yang diharapkan akan terjadi pada periode tersebut”.

Menurut Mardiasmo dalam Halim (2016:92) menjelaskan “anggaran berisi tentang estimasi mengenai apa yang akan dilakukan organisasi di masa yang akan datang. Setiap anggaran memberikan informasi mengenai apa yang hendak dilakukan dalam beberapa periode yang akan datang”.

Berdasarkan pengertian dan undang-undang dan para ahli maka dapat disimpulkan bahwa anggaran merupakan suatu rencana kerja pemerintah dalam bidang keuangan untuk membiayai kepentingan negara untuk jangka waktu yang telah ditentukan (umumnya 1 tahun).

2.1.4.2 Fungsi anggaran

Ada beberapa alasan penyebab anggaran dianggap penting (Mardiasmo dalam Halim, 2016:93), yaitu :

- a. Anggaran merupakan alat bagi pemerintah untuk menggerakkan pembangunan sosial ekonomi, menjamin kesinambungan dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat.
- b. Anggaran diperlukan karena adanya kebutuhan dan keinginan masyarakat yang tidak terbatas dan terus berkembang, sedangkan sumber daya yang terbatas.
- c. Anggaran diperlukan untuk meyakinkan bahwa pemerintah telah bertanggungjawab terhadap rakyat.

Mardiasmo dalam Halim (2016:93) menjelaskan anggaran memiliki beberapa fungsi sebagai berikut:

1. Anggaran sebagai alat perencanaan
Anggaran merupakan alat perencanaan manajemen untuk mencapai tujuan organisasi. Anggaran sektor publik dibuat untuk merencanakan tindakan apa yang akan dilakukan oleh pemerintah, berapa biaya yang dibutuhkan, dan berapa hasil yang diperoleh dan belanja pemerintah tersebut.
2. Anggaran sebagai alat pengendalian
Anggaran merupakan suatu alat yang esensial untuk menghubungkan antara proses perencanaan dan proses pengendalian. Sebagai alat pengendalian, anggaran memberikan rencana detail atas pendapatan dan pengeluaran pemerintah agar pembelanjaan yang dilakukan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Tanpa anggaran, pemerintah tidak

dapat mengendalikan pemborosan-pemborosan pengeluaran. Bahkan tidak berlebihan jika dikatakan bahwa presiden, menteri, gubernur, bupati, dan manajer publik lainnya dapat dikendalikan melalui anggaran. Anggaran sektor publik dapat digunakan untuk mengendalikan (membatasi kekuasaan) eksekutif.

3. Anggaran sebagai alat kebijakan fiskal

Anggaran sebagai alat kebijakan fiskal pemerintah digunakan untuk menstabilkan ekonomi dan mendorong pertumbuhan ekonomi. Melalui anggaran publik tersebut dapat diketahui arah kebijakan fiskal pemerintah sehingga dapat dilakukan prediksi-prediksi dan estimasi ekonomi. Anggaran dapat digunakan untuk mendorong, memfasilitasi dan mengkoordinasikan kegiatan ekonomi masyarakat sehingga dapat mempercepat pertumbuhan ekonomi.

4. Anggaran sebagai alat politik

Anggaran digunakan untuk memutuskan prioritas-prioritas dan kebutuhan keuangan terhadap prioritas tersebut. Pada sektor publik, anggaran merupakan *political tool* sebagai bentuk komitmen eksekutif dan kesepakatan legislatif atas penggunaan dana publik untuk kepentingan tertentu. Oleh karena itu, pembuatan anggaran publik membutuhkan *political will, coalition building*, keahlian berorganisasi, dan pemahaman prinsip manajemen keuangan publik oleh para manajer publik.

5. Anggaran sebagai alat koordinasi dan komunikasi

Setiap unit kerja pemerintahan terlibat dalam proses penyusunan anggaran. Anggaran publik merupakan alat koordinasi antar bagian dalam pemerintahan. Anggaran publik yang disusun dengan baik akan mampu mendeteksi terjadinya inkonsistensi suatu unit kerja dalam pencapaian tujuan organisasi. Disamping itu, anggaran publik juga berfungsi sebagai alat komunikasi antar unit kerja dalam lingkungan eksekutif. Anggaran harus dikomunikasikan ke seluruh bagian organisasi untuk dilaksanakan.

6. Anggaran adalah alat penilaian kinerja

Anggaran merupakan wujud komitmen dan budget holder (eksekutif) kepada pemberi wewenang (legislatif). Kinerja eksekutif akan dinilai berdasarkan berapa yang berhasil ia capai dikaitkan dengan anggaran yang telah ditetapkan. Anggaran merupakan alat yang efektif untuk pengendalian dan penilaian.

7. Anggaran sebagai alat motivasi

Anggaran sebagai instrumen untuk memotivasi masyarakat manajemen agar bekerja secara ekonomis, efektif, dan efisien dalam mencapai target dan tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Agar dapat memotivasi, anggaran hendaknya bersifat *challenging but attainable* atau *demanding but achievable*. Maksudnya adalah target anggaran hendaknya jangan terlalu tinggi sehingga tidak dapat dipenuhi, namun juga jangan terlalu rendah sehingga terlalu mudah untuk dicapai.

8. Anggaran sebagai alat untuk menciptakan ruang publik

Anggaran publik tidak boleh diabaikan oleh kabinet, birokrat, dan DPR/DPRD. Masyarakat, LSM, Perguruan tinggi, dan berbagai organisasi kemasyarakatan harus terlibat dalam proses penganggaran publik. Kelompok masyarakat yang terorganisir akan mencoba mempengaruhi anggaran pemerintah untuk kepentingan mereka.

2.1.5 Keuangan Daerah

Keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut dalam kerangka APBD (Bab 1, Pasal 1, Ayat 5 Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005). Pelaksanaan otonomi daerah membawa perubahan pada pengelolaan. Keuangan Daerah pada umumnya dan pengelolaan APBD pada khususnya yang sepenuhnya diserahkan kepada pemerintah daerah.

Dalam Peraturan Pemerintah No. 105/2000 dikemukakan asas umum pengelolaan keuangan daerah yang meliputi:

1. Pengelolaan keuangan daerah dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku efisien, efektif dan bertanggung jawab.
2. Semua penerimaan daerah dan pengeluaran daerah dicatat dalam APBD, perubahan APBD dan perhitungan APBD.
3. Daerah dapat membentuk dana cadangan.
4. Daerah dapat mencari sumber-sumber pembiayaan lainnya, selain sumber pembiayaan yang telah ditetapkan seperti kerja sama dengan pihak lain.
5. Pokok-pokok pengelolaan Keuangan Daerah diatur dalam Peraturan daerah oleh APBD disusun dengan pendekatan kinerja.

Peraturan pemerintah tersebut sudah memberikan arahan secara umum kepada pemerintah daerah dalam menyusun dan melaksanakan APBD. Disamping itu, daerah dituntut lebih terampil dalam proses penyusunan maupun dalam pelaksanaan APBD dengan menggunakan pendekatan kinerja. Anggaran dengan pendekatan kinerja merupakan suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau output dari perencanaan alokasi biaya input yang ditetapkan (Penjelasan PP No. 105/2000). Hal ini juga berarti bahwa hal yang dicapai harus sepadan atau lebih besar dari biaya yang dikeluarkan. Disamping itu, setiap penganggaran dalam pos pengeluaran APBD harus didukung oleh adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup. Penyelenggaraan keuangan daerah akan berjalan dengan baik dan optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintah diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah. Besarnya alokasi sumber-sumber penerimaan daerah tersebut disesuaikan dengan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta mengacu pada UU tentang Perimbangan Keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Semua sumber-sumber keuangan yang melekat pada setiap urusan yang diserahkan kepada pemerintah daerah menjadi sumber keuangan daerah (Penjelasan Umum UU No. 32 Tahun 2004).

2.1.6 Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Kinerja (Performance) diartikan sebagai aktivitas terukur dari suatu entitas selama periode tertentu sebagai bagian dari ukuran keberhasilan pekerjaan (Kamus Akuntansi Manajemen Kontemporer, 1994). Selanjutnya measurement atau pengukuran kinerja diartikan sebagai suatu indikator keuangan dan non keuangan dari suatu pekerjaan yang dilaksanakan atau hasil yang dicapai dari suatu aktivitas, suatu proses atau suatu unit organisasi. Pengukuran kinerja merupakan wujud akuntabilitas, dimana penilaian yang lebih tinggi menjadi tuntunan yang harus dipenuhi, data pengukuran kinerja dapat menjadi peningkatan program selanjutnya.

Menurut Sedarmayanti (2003:64) "Kinerja (performance) diartikan sebagai hasil seorang pekerja, sebuah proses manajemen atau suatu organisasi secara keseluruhan, dimana hasil kerja tersebut harus dapat diukur dengan dibandingkan dengan standar yang telah ditentukan"

Faktor kemampuan sumber daya aparatur pemerintah terdiri dari kemampuan potensi (IQ) dan kemampuan ability (knowledge + skill), sedangkan faktor motivasi terbentuk dari sikap (attitude) sumber daya aparatur pemerintah dalam menghadapi situasi kerja. Motivasi merupakan kondisi yang menggerakkan sumber daya aparatur pemerintah dengan terarah untuk mencapai tujuan pemerintah, yaitu good governance.

Menurut Mardiasmo (2002:121) " Sistem pengukuran kinerja sektor publik adalah suatu sistem yang bertujuan untuk membantu manajer publik menilai pencapaian suatu strategi melalui alat ukur finansial dan nonfinansial".

Dalam penelitian ini, yang dimaksudkan sebagai Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah adalah tingkat pencapaian dari suatu hasil Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah, yang meliputi anggaran dan realisasi PAD 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.

Kinerja (performance) menurut kamus akuntansi manajemen dikatakan sebagai aktivitas terukur dari suatu entitas selama periode tertentu sebagai bagian dari ukuran keberhasilan pekerjaan. Pengukuran kinerja diartikan sebagai suatu sistem keuangan atau non keuangan dari suatu pekerjaan yang dilaksanakan atau hasil yang dicapai dari suatu aktivitas, suatu proses atau suatu unit organisasi. Kinerja keuangan pemerintah daerah adalah tingkat pencapaian dari suatu hasil kerja dibidang keuangan daerah yang meliputi penerimaan dan belanja daerah dengan menggunakan sistem keuangan yang ditentukan melalui suatu kebijakan atau ketentuan perundang-undangan selama satu periode anggaran. Bentuk dari pengukuran kinerja tersebut berupa rasio keuangan yang terbentuk dari sistem laporan pertanggungjawaban daerah berupa perhitungan APBD.

2.1.7 Tujuan dan Manfaat Pengukuran Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Prestasi pelaksanaan program yang dapat diukur akan mendorong pencapaian prestasi tersebut. Pengukuran prestasi yang dilakukan secara berkelanjutan memberikan umpan balik untuk upaya perbaikan secara terus menerus dan pencapaian tujuan di masa mendatang.

Salah satu alat menganalisis kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya adalah dengan melakukan analisis rasio keuangan terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakannya.

Menurut Widodo (Halim, 2002:126) hasil analisis rasio keuangan ini bertujuan untuk:

1. Menilai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan otonomi daerah.
2. Mengukur efektivitas dan efisiensi dalam merealisasikan pendapatan daerah.
3. Mengukur sejauh mana aktivitas pemerintah daerah dalam membelanjakan pendapatan daerahnya.
4. Mengukur kontribusi masing-masing sumber pendapatan dalam pembentukan pendapatan daerah.
5. Melihat pertumbuhan/perkembangan perolehan pendapatan dan pengeluaran yang dilakukan selama periode tertentu.

2.1.8 Indikator Kinerja Keuangan Daerah

Pada dasarnya terdapat 2 hal yang dapat dijadikan sebagai indikator kinerja, yaitu Kinerja Anggaran dan Anggaran Kinerja. Kinerja Anggaran merupakan instrumen yang dipakai oleh DPRD untuk mengevaluasi kinerja kepala daerah, sedangkan Anggaran Kinerja merupakan instrumen yang dipakai oleh kepala daerah untuk mengevaluasi unit-unit kerja yang ada di bawah kendali daerah selaku manager eksekutif. Penggunaan indikator kinerja sangat penting untuk mengetahui apakah suatu program kerja telah dilaksanakan secara efisien dan efektif (Mardiasmo, 2002:19). Indikator yang digunakan dalam mengukur kinerja keuangan daerah adalah sebagai berikut:

1. Analisis Surplus/Defisit APBD
 Analisis ini digunakan untuk memantau kebijakan fiskal dipemerintahan daerah. Analisis ini disajikan dengan 2 pendekatan menurut (PP 58 Tahun 2005) yaitu: surplus/defisit = pendapatan daerah - belanja daerah, sedangkan menurut PMK (Peraturan Menteri Keuangan) 72 Tahun 2006 yaitu: surplus/defisit = (pendapatan - belanja) + silpa + pencairan dana cadangan.
2. Derajat Desentralisasi Fiskal (DDF)
 DDF antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah pada umumnya ditunjukkan oleh variabel-variabel seperti (i) PAD terhadap total penerimaan daerah, (ii) Rasio Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak daerah (BHPBP) terhadap Total Penerimaan Daerah (TPD), (iii) Rasio Sumbangan Bantuan Daerah (SBD) terhadap TPD (Halim, 2004).
3. Derajat Otonomi Fiskal (DOF)
 Kemandirian Keuangan Daerah adalah 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 (Halim, 2004).
4. Upaya Fiskal/Posisi Fiskal
 Usaha pajak dapat diartikan sebagai rasio antar penerimaan pajak dengan kapasitas membayar disuatu daerah. Salah satu indikator yang dapat digunakan untuk mengetahui kemampuan membayar pajak masyarakat adalah PDRB. Jika PDRB meningkat, maka kemampuan daerah dalam membayar pajak juga meningkat. Hal berarti bahwa administrasi penerimaan daerah dapat meningkatkan daya pajak (Halim, 2004).
5. Analisis Efektivitas (CLR)
 Analisis ini menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasi PAD yang direncanakan, dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah (Halim, 2004).

6. Indeks Kinerja Pajak dan Retribusi Daerah

Indeks Kinerja Pajak dan Retribusi Daerah digunakan untuk mengetahui jenis pajak/retribusi daerah termasuk dalam kategori prima, potensial, berkembang dan terbelakang.

7. Rasio Kemandirian Daerah

Rasio ini digunakan untuk mengukur pola hubungan dan tingkat kemampuan daerah.

8. Kemampuan Pinjaman Daerah (DSCR)

Kemampuan suatu daerah dalam mendapatkan uang atau manfaat dari pihak lain yang digunakan untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi serta meningkatkan pelayanan publik.

2.1.9 Pengaruh Pendapatan Asli Daerah Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan tulang punggung pembiayaan daerah. Karena itu, kemampuan suatu daerah menggali PAD akan mempengaruhi perkembangan dan pembangunan daerah tersebut. Di samping itu semakin besar kontribusi PAD terhadap APBD, maka akan semakin kecil pula ketergantungan terhadap bantuan pemerintah pusat. Sumber keuangan yang berasal dari PAD lebih penting dibanding dengan sumber yang berasal dari luar PAD. Hal ini karena PAD dapat dipergunakan sesuai dengan kehendak dan inisiatif pemerintah daerah demi kelancaran penyelenggaraan urusan daerahnya.

H1 : Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

2.1.10 Pengaruh Dana Perimbangan Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Dana Perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi. Dana Perimbangan bertujuan mengurangi kesenjangan fiskal antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah dan antar Pemerintah Daerah. Dana Perimbangan yang meliputi Dana Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak serta DAU dan DAK merupakan dana transfer dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dengan tujuan untuk membiayai kelebihan belanja daerah. Dana Perimbangan yang diterima dari pemerintah pusat akan

memperlihatkan semakin kuat pemerintah daerah bergantung kepada pemerintah pusat untuk memenuhi kebutuhan daerahnya.

H2 : Dana Perimbangan berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

2.1.11 Parameter Rasio Keuangan Pemerintah Daerah

Penggunaan analisis rasio pada sektor publik khususnya terhadap APBD belum banyak dilakukan, sehingga secara teori belum ada kesepakatan secara bulat mengenai nama dan kaidah pengukurannya. Meskipun demikian, dalam rangka pengelolaan keuangan daerah yang transparan, jujur, demokratis, efektif, efisien, dan akuntabel, analisis rasio terhadap APBD perlu dilaksanakan meskipun kaidah pengakuntansian dalam APBD berbeda dengan laporan keuangan yang dimiliki perusahaan swasta.

Analisis rasio keuangan pada APBD dilakukan dengan membandingkan hasil yang dicapai dari satu periode dibandingkan dengan periode sebelumnya sehingga dapat diketahui bagaimana kecenderungan yang terjadi. Selain itu dapat pula dilakukan dengan cara membandingkan dengan rasio keuangan yang dimiliki suatu pemerintah daerah tertentu dengan daerah lain yang terdekat maupun yang potensi daerahnya relatif sama untuk dilihat bagaimana rasio keuangan pemerintah daerah tersebut terhadap pemerintah daerah lainnya.

Rasio keuangan yang sering dipakai dalam mengukur kinerja Pemerintah Daerah yaitu:

1. Derajat Desentralisasi

Derajat desentralisasi dihitung berdasarkan perbandingan antara jumlah Pendapatan Asli Daerah dengan total penerimaan daerah. Rasio ini menunjukkan derajat kontribusi PAD terhadap total penerimaan daerah. Semakin tinggi kontribusi PAD maka semakin tinggi kemampuan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan desentralisasi. Rasio ini dirumuskan sebagai berikut:

$$\text{Derajat Desentralisasi} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Total Pendapatan Daerah}} \times 100\%$$

2. Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah

Rasio ketergantungan keuangan daerah dapat 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 pemerintah pusat dan/atau pemerintah provinsi. Rasio ini di rumuskan sebagai berikut

$$\text{Rasio Ketergantungan} = \frac{\text{Pendapatan Transfer}}{\text{Total Pendapatan Daerah}} \times 100\%$$

3. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah

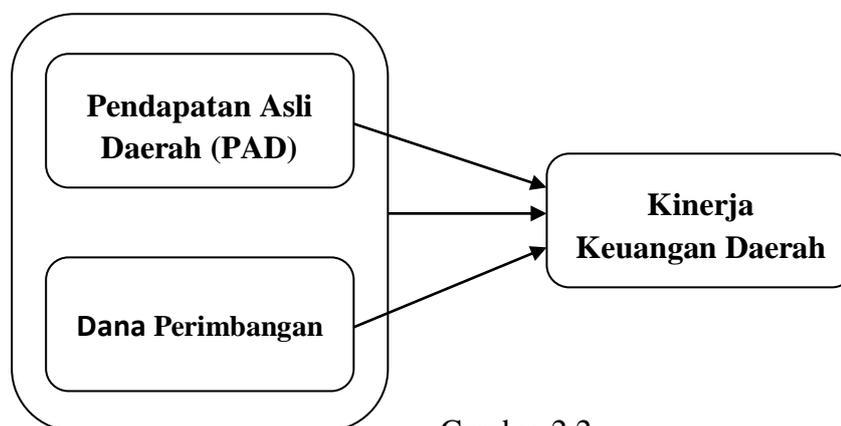
Rasio kemandirian keuangan daerah dapat dihitung dengan cara membandingkan jumlah penerimaan Pendapatan Asli Daerah dibagi dengan jumlah pendapatan transfer dari pemerintah pusat dan provinsi serta pinjaman daerah. Semakin tinggi angka rasio ini menunjukkan pemerintah daerah semakin tinggi kemandirian keuangan daerah. Rasio ini dirumuskan sebagai berikut:

$$\text{Rasio Kemandirian} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Transfer Pusat+Provinsi}} \times 100\%$$

Ukuran ini menunjukkan kewenangan dan tanggung jawab yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk menggali dan mengelola pendapatan. Rasio ini dimaksudkan untuk mengukur tingkat kontribusi Pendapatan Asli Daerah sebagai sumber pendapatan yang dikelola sendiri oleh daerah terhadap total penerimaan daerah.

2.2 KERANGKA PEMIKIRAN

Kemampuan pemerintah daerah untuk menghasilkan keuangan daerah melalui penggalian kekayaan asli daerah atau PAD harus terus dipacu pertumbuhannya karena kenaikan Pendapatan Asli Daerah (PAD) ini akan sangat berpengaruh pada kinerja pemerintah daerah. Kinerja ini dapat dilihat melalui sasaran yang telah tercapai dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat melalui pemanfaatan PAD (Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil perusahaan dan kekayaan daerah, dan Lain-Lain Pendapatan yang sah). Berikut hubungan antara variabel dalam penelitian ini dapat digambarkan dalam kerangka konseptual sebagai berikut:



Gambar 2.2

2.3 PENELITIAN TERDAHULU

Nama Peneliti	Judul Peneliti	Hasil Penelitian
Yoshinta Endah Wahyuningsih (2016)	Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) Dan Dana Perimbangan Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota Di Provinsi Jawa Tengah	Bahwa Pendapatan Asli Daerah Tidak Berpengaruh Terhadap Kinerja Keuangan, Sedangkan Dana Perimbangan Berpengaruh Secara Negatif Terhadap Kinerja Keuangan Yang Dibuktikan Dengan Nilai Signifikansi < 0,05.
Cherrya Dhia Wenny (2012)	Analisis Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) Terhadap Kinerja Keuangan Padapemerintah Kabupaten Dan Kota	Bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) Secara Simultan Memiliki Pengaruh Terhadap Kinerja Keuangan, Namun, Secara

	Di Propinsi Sumatera Selatan	Parsial Hanya Lain-Lain Pad Yang Sah Yang Dominan Mempengaruhi Kinerja Keuangan, Sedangkan Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Dan Hasil Perusahaan Dan Kekayaan Daerah Tidak Dominan Mempengaruhi Kinerja Keuangan Pada Pemerintah Kabupaten Dan Kota Di Provinsi Sumatera Selatan
Swastika Enjang Prasasti	Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) Dan Dana Perimbangan Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah (Studi Kasus Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Diy Tahun 2007-2013)	Bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) Dan Dana Perimbangan Secara Simultan Berpengaruh Terhadap Kinerja Keuangan, Namun Secara Parsial Hanya Pendapatan Asli Daerah (PAD) Yang Berpengaruh Terhadap Kinerja Keuangan, Sedangkan Dana Perimbangan Berpengaruh Negatif Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY).
Fisa Aprilia Muhayanah (2016)	Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan Dan Belanja Modal Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Dan Kota Di Provinsi Jawa Tengah Tahun 2012-2013	Hasil Model Penelitian Ini Menunjukkan Bahwa (1) Pendapatan Asli Daerah Berpengaruh Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Dan Kota Di Provinsi Jawa Tengah; (2) Danaperimbangan Tidak Berpengaruh Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Dan Kota Di Provinsi Jawa Tengah; (3) Belanja Modal Berpengaruh Terhadap

		Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Dan Kota Di Provinsi Jawa Tengah.
Dian Nofriana Batubara (2009)	Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) Terhadap Kinerja Keuangan Pada Pemerintah Kabupaten Dan Kota Di Propinsi Sumatera Utara.	Hasil Penelitian Ini Adalah Keempat Variabel Independen Berpengaruh Positif Terhadap Kinerja Keuangan Secara Bersama-Sama, Tetapi Secara Parsial Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Dan Lain-Lain Pendapatan Asli Daerah Yang Sah Berpengaruh Signifikan Terhadap Kinerja Keuangan. Sedangkan Hasil Perusahaan Dan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan Tidak Berpengaruh Signifikan Terhadap Kinerja Keuangan.

2.4 Hipotesis

Berdasarkan landasan teoretis dan hasil-hasil penelitian yang telah dikemukakan sebelumnya, hipotesis yang akan diuji dinyatakan sebagai berikut:

H1: Pendapatan Asli Daerah berpengaruh secara parsial terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan.

H2: Dana Perimbangan berpengaruh secara parsial terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan.

H3: Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Perimbangan (DP) berpengaruh secara simultan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan.