

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Kemampuan Daerah**

Terdapat lima rasio yang dapat digunakan untuk menganalisis kemampuan keuangan daerah yang disajikan dalam Laporan Realisasi Anggaran, menurut Mahmudi, (2010:142), yaitu:

##### **1) Derajat Desentralisasi**

Derajat desentralisasi dilihat dari perbandingan PAD dengan Total Pendapatan Daerah (TPD). Menurut Mahmudi, (2010: 142):

“Derajat desentralisasi dihitung berdasarkan perbandingan antar 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 menyelenggarakan desentralisasi. Rasio ini dirumuskan sebagai berikut:

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

Menurut Bisma, (2010 : 78) “Tingkat Desentralisasi Fiskal adalah ukuran untuk menunjukkan tingkat kewenangan dan tanggung jawab yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan pembangunan”.

Berdasarkan beberapa pendapat menurut para ahli di atas, maka dapat disimpulkan bahwa derajat desentralisasi fiskal adalah kemampuan pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) guna membiayai pembangunan. Kriteria penilaian tingkat desentralisasi fiskal dapat dikategorikan seperti tabel 2.1 berikut ini:

**TABEL 2.1**  
**Kriteria Penilaian Tingkat Desentralisasi Fiskal**

Presentase PAD terhadap TPD	Tingkat 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 dalam (Bisma, 2010:78)

## 2) Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah

Dalam pelaksanaan otonomi daerah, pemda diharapkan bisa menggali potensi yang ada di daerah tersebut guna meningkatkan pendapatan asli daerah, sehingga ketergantungan keuangan terhadap pemerintah pusat bisa berkurang.

Rasio ketergantungan keuangan daerah 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 Provinsi. Rasio ini dirumuskan sebagai berikut Mahmudi, (2010 : 142):

$$RasioKetergantungan = \frac{PendapatanTransfer}{TotalPendapatanDaerah} \times 100\%$$

Kriteria untuk menetapkan ketergantungan keuangan daerah dapat dikategorikan seperti tabel 2.2 berikut ini:

**TABEL 2.2**  
**Kriteria Penilaian Ketergantungan Daerah**

Prosentase	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 dalam (Bisma, 2010:77)*

### 3) Rasio Kemandirian Keuangan Daerah

Keberhasilan kemampuan keuangan daerah dalam melaksanakan otonomi daerah salah satunya dilihat dari kemandirian keuangan daerah tersebut. Suatu daerah yang sudah mandiri dalam aspek keuangan diharapkan bisa melaksanakan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat tanpa mengharapkan transfer dana dari pemerintah pusat.

Menurut Mahmudi, (2010:142) “Rasio kemandirian keuangan daerah 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 daerahnya”.

Formula untuk mengukur tingkat Kemandirian Keuangan Daerah :

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

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 Bisma, (2010:77).

Secara konsepsional, pola hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, harus dilakukan sesuai dengan kemampuan keuangan daerah dalam membiayai pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan. Paul Hersey dan Kenneth Blanchard dalam Halim, (2004:188) memperkenalkan empat macam pola hubungan situasional yang dapat digunakan dalam pelaksanaan otonomi daerah yaitu:

- a) Pola Hubungan Instruktif, peranan pemerintah pusat lebih dominan dari pada kemandirian pemerintah daerah. (Daerah yang tidak mampu melaksanakan otonomi daerah).
- b) Pola Hubungan Konsultatif, campur tangan pemerintah pusat sudah mulai berkurang, karena daerah dianggap sedikit lebih mampu melaksanakan otonomi daerah.
- c) Pola Hubungan Partisipatif, peranan pemerintah pusat semakin berkurang, mengingat daerah yang bersangkutan tingkat kemandiriannya mendekati mampu melaksanakan urusan otonomi.
- d) Pola Hubungan Delegatif, campur tangan pemerintah pusat sudah tidak ada karena daerah telah benar-benar mampu dan mandiri dalam melaksanakan urusan otonomi daerah.

Sebagai pedoman dalam melihat pola hubungan dengan kemampuan daerah dari sisi keuangan dapat dilihat sebagaimana ditampilkan pada tabel berikut:

**TABEL 2.3**  
**Pola Hubungan dan Tingkat Kemampuan Daerah**

<b>Kemampuan Keuangan</b>	<b>Kemandirian (%)</b>	<b>Pola Hubungan</b>
Rendah Sekali	0 - 25	Instruktif
Rendah	25 - 50	Konsultatif
Sedang	50 - 75	Partisipatif
Tinggi	75 - 100	Delegatif

*Sumber: Halim, 2004: 189*

### **Trend Kemandirian Keuangan Daerah (Trend KKD)**

Suatu daerah otonom kabupaten/kota pada suatu tahun tertentu barangkali belum dapat memenuhi kemandirian keuangannya, tetapi dengan melihat *trend* positif dari dimensi kemandirian keuangan tersebut diperoleh keyakinan, walaupun lambat ada peluang akan menuju kemandirian keuangan daerah yang ideal.

Analisis *trend* kemandirian keuangan daerah digunakan untuk mengetahui arah perkembangan kemandirian keuangan daerah tersebut. Apabila persentase *trend* KKD lebih dari 100%, maka telah terjadi perkembangan KKD. Semakin besar persentase *trend* KKD dari tahun ke tahun maka arah perkembangan kemandirian Kabupaten/Kota semakin baik. Sebaliknya, bila persentase kurang dari 100% maka terjadi penurunan kemandirian keuangan Kabupaten/Kota.

Berdasarkan penjelasan ini maka *trend* kemandirian keuangan daerah dapat diformulasikan sebagai berikut.

$$TrendKKD = \frac{KKDTahunPembanding}{KKDTahunDasar} \times 100\%$$

#### **4) Rasio Efektivitas PAD**

Keberhasilan suatu pemerintah daerah dalam melaksanakan roda pemerintahan, salah satunya bisa diukur dengan efektivitas pelaksanaan anggaran tersebut. Hal tersebut bisa diketahui dengan mengukur rasio efektivitas. (Bisma, 2010:78) menuliskan tentang tujuan pengukuran efektivitas:

“Pengukuran tingkat efektivitas ini untuk mengetahui berhasil tidaknya pencapaian tujuan anggaran yang memerlukan data-data realisasi pendapatan dan target pendapatan”.

Pengertian efektivitas sebagaimana dikemukakan oleh Mardiasmo, (2004:134) sebagai berikut:

Efektivitas adalah ukuran berhasil tidaknya suatu organisasi mencapai tujuannya. Apabila suatu organisasi berhasil mencapai tujuan, maka organisasi tersebut dikatakan telah berjalan dengan efektif.

Rasio ini dirumuskan sebagai berikut:

$$\text{Rasio Efektivitas} = \frac{\text{Realisasi Penerimaan PAD}}{\text{Target Penerimaan PAD}} \times 100\%$$

kriteria untuk menetapkan efektivitas pengelolaan keuangan daerah, diukur dengan kriteria penilaian kinerja keuangan seperti dalam tabel 2.4 berikut ini:

**TABEL 2.4**  
**Kriteria Penilaian Efektivitas Pengelolaan Keuangan Daerah**

Presentase Kinerja Keuangan	Kriteria
> 100 %	Sangat efektif
100%	Efektif
90% - 99%	Cukup Efektif
75% - 89%	Kurang Efektif
< 75 %	Tidak Efektif

Sumber: Mahmudi (2010:143)

### **Trend Efektivitas Keuangan Daerah (Trend EKD)**

Efektivitas keuangan daerah penting dinilai untuk mengetahui arah perkembangan dimensi efektivitas keuangan daerah. Suatu daerah otonom kabupaten/kota pada suatu tahun tertentu barangkali belum dapat memenuhi efektivitas keuangannya, tetapi dengan melihat *trend* positif dari kedua dimensi keuangan tersebut diperoleh keyakinan, walaupun lambat ada peluang akan menuju efektivitas keuangan daerah yang ideal.

Analisis *trend* efektivitas keuangan daerah digunakan untuk mengetahui arah perkembangan efektivitas keuangan daerah tersebut. Apabila persentase *trend* EKD lebih dari 100%, maka telah terjadi perkembangan EKD. Semakin besar persentase *trend* EKD dari tahun ke tahun maka arah perkembangan efektivitas keuangan daerah kabupaten/kota semakin baik. Sebaliknya, bila persentase kurang dari 100% maka terjadi penurunan efektivitas keuangan daerah kabupaten/kota.

Dari penjelasan ini maka *trend* kemandirian keuangan daerah dapat diformulasikan sebagai berikut.

$$TrendEKD = \frac{EKDTahunPembanding}{EKDTahunDasar} \times 100\%$$

### 5) Rasio Efisiensi PAD

Dalam menjalankan roda pemerintahan, pemerintah dituntut untuk bisa melaksanakan setiap kegiatan dengan efisien. Untuk mengetahui suatu kegiatan pemerintah apakah sudah terlaksana dengan efisien atau tidak, maka bisa dilihat dari rasio efisiensi. Mardiasmo,(2004:133) menyatakan bahwa:

“Efisiensi diukur dengan rasio antara output dengan input. Semakin besar output dibanding input, maka semakin tinggi tingkat efisiensi suatu organisasi”.

Rasio efisiensi dapat dihitung dengan formula berikut ini:

$$RasioEfisiensi = \frac{BiayaPemerolehanPAD}{RealisasiPenerimaanPAD} \times 100\%$$

Adapun kriteria untuk menetapkan efisiensi pengelolaan keuangan daerah, diukur dengan kriteria penilaian kinerja keuangan seperti dalam tabel 2.5 berikut ini:

**TABEL 2.5**  
**Kriteria Penilaian Efisiensi Pengelolaan Keuangan Daerah**

<b>Prosentase Kinerja Keuangan</b>	<b>Kriteria</b>
< 10 %	Sangat Efisien
10% - 20%	Efisien
21% - 30%	Cukup Efisien
31% - 40%	Kurang Efisien
> 40 %	Tidak Efisien

Sumber: Mahmudi, (2010:143)

## **2.2 Keuangan Daerah**

### **2.2.1 Pengertian Keuangan Daerah**

Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut, dalam kerangka Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (Pasal 1 ayat 5 PP No. 58 Tahun 2005 dalam Halim, 2007). Keuangan Daerah dapat juga diartikan sebagai semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, juga dengan segala satuan, baik yang berupa uang maupun barang, yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang belum di miliki/dikuasai oleh Negara atau daerah yang lebih tinggi serta pihak-pihak lain sesuai ketentuan/peraturan perundangan yang berlaku.

### **2.2.2 Dasar Hukum Pengelolaan Keuangan Daerah**

Dasar hukum pengelolaan keuangan daerah :

1. UU No. 17/2003 tentang Keuangan Negara.
2. UU No. 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara.
3. UU No. 15/2004 tentang Pemeriksaan, Pengelolaan, dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.
4. UU No. 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
5. UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah.
6. UU No. 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.
7. PP No. 24/2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintah.
8. PP No. 58/2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
9. Permendagri No. 13/2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

### **2.2.3 Asas Umum Keuangan Daerah**

Berdasarkan pasal 66 UU No. 33/2004, asas umum pengelolaan keuangan daerah adalah sebagai berikut:

- 1) Keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan keadilan, kepatuhan, dan manfaat untuk masyarakat.

- 2) APBD, perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD setiap tahun ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
- 3) APBD mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, dan distribusi.
- 4) Semua penerimaan dan pengeluaran daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBD.
- 5) Surplus APBD dapat digunakan untuk membiayai pengeluaran daerah tahun anggaran berikutnya.
- 6) Penggunaan surplus APBD dimaksudkan untuk membentuk dana cadangan atau penyertaan dalam perusahaan daerah harus memperoleh persetujuan terlebih dahulu dari DPRD.

#### **2.2.4 Prinsip Pengelolaan Keuangan Daerah**

Pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah. (PP 58/2005, pasal 1 dalam Halim dan Damayanti, 2007) Pengelolaan keuangan daerah menganut prinsip transparansi, akuntabilitas, dan *value for money*.

Transparansi merupakan wujud adanya keterbukaan dalam proses perencanaan, penyusunan, dan pelaksanaan anggaran daerah. Dalam prinsip ini, anggota masyarakat memiliki hak dan akses yang sama untuk mengetahui proses anggaran karena menyangkut aspirasi dan kepentingan bersama, terutama pemenuhan kebutuhan hidupmasyarakat. Adapun prinsip akuntabilitas terkait dengan pertanggungjawaban publik yang berarti bahwa proses penganggaran, mulai dari perencanaan, penyusunan, hingga pelaksanaan harus benar-benar dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada DPRD dan masyarakat. Masyarakat tidak hanya memiliki hak untuk mengetahui anggaran tersebut tetapi juga berhak menuntut pertanggungjawaban atas rencana ataupun pelaksanaan anggaran tersebut. Sedangkan prinsip *value for money* menerapkan prinsip ekonomi, efisiensi, dan efektifitas dalam proses penganggaran. Ekonomi berkaitan dengan pemilihan dan penggunaan sumber daya dalam jumlah dan kualitas tertentu dengan harga yang paling murah. Efisiensi berarti bahwa dalam penggunaan dana masyarakat (*public money*) harus menghasilkan output yang maksimal (*berdayaguna*). Selanjutnya, efektifitas berarti bahwa penggunaan anggaran harus mencapai target atau tujuan yang menyangkut kepentingan publik. Prinsip-prinsip lain yang juga dianut dalam pengelolaan keuangan daerah, seperti

yang tercantum dalam pasal 67 UU No. 33/2004 adalah sebagai berikut:

1. Peraturan daerah tentang APBD merupakan dasar bagi pemerintah daerah untuk melakukan penerimaan dan pengeluaran daerah.
2. Setiap pejabat dilarang melakukan tindakan yang berakibat pada pengeluaran atas beban APBD, jika anggaran untuk mendanai pengeluaran tersebut tidak tersedia atau tidak cukup tersedia.
3. Semua pengeluaran daerah, termasuk subsidi, hibah, dan bantuan keuangan lainnya yang sesuai dengan program pemerintah daerah didanai melalui APBD.
4. Keterlambatan pembayaran atas tagihan yang berkaitan dengan pelaksanaan APBD dapat mengakibatkan pengenaan denda dan/atau bunga.
5. APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan keuangan daerah.
6. Dalam hal APBD diperkirakan defisit, ditetapkan sumber-sumber pembiayaan untuk menutup defisit tersebut dalam Peraturan Daerah tentang APBD.
7. Dalam hal APBD diperkirakan surplus, ditetapkan penggunaan surplus tersebut dalam Peraturan daerah tentang APBD.

Yuwono, dkk (2008) mengemukakan bahwa terkait dengan pengelolaan keuangan daerah, agar terwujud tata kelola keuangan yang transparan dan akuntabel, diperlukan suatu proses pengawasan dan pengendalian pengelolaan dalam proses perencanaan, pelaksanaan, pelaporan, dan pertanggungjawaban. Proses ini diperlukan agar keseluruhan tahapan siklus pengelolaan keuangan daerah tersebut dapat berjalan dengan baik sehingga penyimpangan atau kesalahan dapat dihindari atau diminimalisasi. Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintah daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintahan berjalan sesuai rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan yang dilaksanakan oleh pemerintah terkait dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan dan utamanya terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.

Fungsi pembinaan dalam pengelolaan keuangan daerah berdasarkan pasal 130 PP No. 58/2005 dan pasal 309 Permendagri No. 13/2006 disebutkan bahwa pembinaan dalam pengelolaan keuangan daerah meliputi pemberian pedoman, bimbingan, supervisi, konsultasi, pendidikan dan pelatihan, serta penelitian dan pengembangan.

- Pemberian pedoman mencakup perencanaan dan penyusunan APBD, pelaksanaan, penatausahaan dan akuntansi keuangan daerah, pertanggungjawaban keuangan daerah, pemantauan dan evaluasi, serta kelembagaan pengelolaan keuangan daerah.
- Pemberian bimbingan, supervisi, dan konsultasi mencakup perencanaan dan penyusunan APBD, pelaksanaan, penatausahaan dan akuntansi keuangan daerah, serta pertanggungjawaban keuangan daerah yang dilaksanakan secara berkala dan/atau sewaktu-waktu, baik secara menyeluruh kepada seluruh daerah maupun kepada daerah tertentu sesuai kebutuhan.
- Pendidikan dan pelatihan dilaksanakan secara berkala bagi kepala daerah atau wakil kepala daerah, pimpinan dan anggota DPRD, perangkat daerah, dan pegawai negeri sipil daerah serta kepada bendahara penerimaan dan bendahara pengeluaran.
- Penelitian dan pengembangan dilaksanakan secara berkala atau pun sewaktu-waktu dengan memperhatikan susunan pemerintahan.

Secara ringkas, dalam sistem pengelolaan keuangan daerah terdapat tiga siklus utama, yaitu perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian. Pada tahap perencanaan, input yang digunakan adalah aspirasi masyarakat melalui musrenbang yang dilakukan oleh DPRD dan pemerintah daerah sebagai cikal bakal keterlibatan masyarakat dalam menentukan arah dan kebijakan strategis yang akhirnya memberi payung dan arah bagi suatu APBD. Berdasarkan musrenbang tersebut dihasilkan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang kemudian dijabarkan dalam usulan kegiatan/aktivitas Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dan diproses dengan Standar Analisis Belanja (SAB) sehingga setiap aktivitas yang diusulkan dapat mencerminkan visi, misi, tujuan, sasaran, dan hasil yang telah ditetapkan. Selain itu, anggaran yang diusulkan juga harus mencerminkan (anggaran) kinerja karena telah diproses dengan menekankan aspek kinerja. Pada tahap pelaksanaan, input yang digunakan adalah APBD yang sudah ditetapkan untuk kemudian dilaksanakan dan dicatat melalui sistem akuntansi guna menghasilkan laporan pelaksanaan APBD, baik berupa laporan semesteran maupun tahunan sebagai laporan pertanggungjawaban kepala daerah.

Sedangkan pada tahap pengendalian, meliputi penyampaian laporan pertanggungjawaban kepala daerah kepada DPRD, proses evaluasi laporan pertanggungjawaban, serta keputusan evaluasi berupa penerimaan atau penolakan laporan pertanggungjawaban. (Yuwono, 2008)

### **2.2.5 Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah**

Guna menunjukkan alokasi sumber daya manusia, material, dan sumber daya lainnya secara sistematis dan akuntabel, diperlukan suatu rencana keuangan yang andal dan terwujud dalam suatu penganggaran. Selain sebagai alat ukur dan pertanggungjawaban kinerja pemerintah, sistem penganggaran yang dikembangkan oleh pemerintah berfungsi sebagai pengendali keuangan, rencana manajemen, prioritas penggunaan dana, dan pertanggungjawaban kepada publik. Terkait dengan rencana manajemen, sistem penganggaran berfungsi sebagai suatu metode penganggaran bagi manajemen untuk mengaitkan setiap biaya yang dituangkan dalam kegiatan-kegiatan dengan manfaat yang dihasilkan dimana manfaat tersebut dideskripsikan melalui seperangkat sasaran dan dituangkan dalam target kinerja pada setiap unit kerja.

Mengidentifikasi keterkaitan biaya dengan manfaat serta keterkaitan antara nilai uang dan hasil di tingkat pemerintahan daerah, pemerintah daerah menuangkan penganggaran tersebut dalam suatu rencana keuangan yang dikenal dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah suatu rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan daerah tentang APBD yang disetujui oleh DPRD. Menurut pasal 16 Permendagri No. 13/2006 APBD memiliki fungsi sebagai berikut:

- 1) Otorisasi; anggaran daerah menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.
- 2) Perencanaan; anggaran daerah menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.
- 3) Pengawasan; anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintah daerah sudah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
- 4) Alokasi; anggaran daerah harus diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja/mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya serta meningkatkan efisiensi dan efektifitas perekonomian.

- 5) Distribusi; kebijakan anggaran daerah harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.
- 5) Stabilisasi; anggaran pemerintah daerah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah.

Yuwono, (2008) mengemukakan, jika keuangan daerah (APBD) dapat dikatakan sebagai jantung pengelolaan lembaga pemerintahan daerah, maka pengelolaan APBD merupakan denyut nadi yang merefleksikan dinamika keuangan daerah sekaligus merupakan bagian integral dari sistem keuangan Negara sebagaimana diatur dalam UU No. 17/2003. Dalam UU No. 32/2004 juga disebutkan bahwa pengelolaan APBD merupakan bagian tak terpisahkan dari sistem pengelolaan pemerintah daerah. Mengingat bahwa salah satu sumber pendanaan APBD berasal dari APBN, maka proses penyusunan APBD diatur dalam UU No. 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang penjabarannya diatur dalam PP No. 58/2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan PP terkait lainnya.

Arti penting anggaran daerah dapat dilihat dari aspek-aspek berikut ini: (Halim dan Damayanti,2007)

- 1) Anggaran merupakan alat bagi pemerintah daerah untuk mengarahkan dan menjamin kesinambungan pembangunan serta meningkatkan kualitas hidup masyarakat.
- 2) Anggaran diperlukan karena adanya kebutuhan dan keinginan masyarakat yang tak terbatas dan terus berkembang sedangkan sumber daya yang ada terbatas. Anggaran diperlukan karena adanya masalah keterbatasan sumber daya (*scarcity of resources*), pilihan (*choice*) dan *trade offs*.

Berdasarkan Permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, disebutkan bahwa struktur APBD terdiri atas pendapatan, belanja, dan pembiayaan.

#### 1. Pendapatan Daerah

Pendapatan daerah adalah hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun bersangkutan (UU No. 33/2004 pasal

1) Pendapatan daerah dalam struktur APBD dikelompokkan atas Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan yang sah.

#### 2. Belanja Daerah

Belanja daerah adalah semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. (UU No. 33/2004 pasal 1). Belanja daerah dipergunakan dalam rangka mendanai pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Provinsi/kabupaten/kota yang terdiri atas urusan wajib, urusan pilihan, dan urusan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu yang dapat dilaksanakan bersama pemerintah pusat dan pemerintah daerah atau antar pemerintah daerah yang ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan. Dalam penyelenggaraan belanja, urusan wajib diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat sebagai upaya pemenuhan kewajiban daerah yang diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, kesehatan, fasilitas sosial, dan fasilitas umum yang layak serta mengembangkan sistem jaminan sosial. Peningkatan kualitas kehidupan masyarakat tersebut diwujudkan melalui prestasi kinerja dalam pencapaian standar minimal sesuai peraturan perundang-undangan.

### 3. Pembiayaan Daerah

Pembiayaan adalah setiap penerimaan yang perlu dibiayai kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya (UU No. 33/2004 pasal 1). Pembiayaan daerah bersumber dari: sisa lebih perhitungan anggaran tahun lalu, transfer dari dana cadangan, hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan pinjaman daerah.

#### **2.2.6 Sumber Pendapatan Daerah**

Pendapatan daerah, sebagaimana yang telah didefinisikan sebelumnya, mempunyai makna sebagai hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun bersangkutan. Sumber pendapatan daerah diperoleh dari:

##### 1. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. PAD terdiri dari:

a) Pajak Daerah

Ketentuan mengenai pajak daerah ditetapkan dengan Undang-undang. Sedangkan penentuan tarif dan tata cara pemungutan pajak daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

b) Retribusi Daerah

Sebagaimana pajak daerah, ketentuan mengenai retribusi daerah juga ditetapkan dengan Undang-Undang. Sementara penentuan tarif dan tata cara pemungutan retribusi daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

c) Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan

Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dirinci menurut objek pendapatan yang mencakup: bagian laba atas penyertaan modal baik pada perusahaan milik daerah/BUMD, perusahaan milik pemerintah/BUMN, maupun pada perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat. Ketentuan mengenai hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

d) Lain-lain PAD yang sah

Lain-lain PAD yang sah meliputi: hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan, jasa giro, pendapatan bunga, keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing; serta komisi, potongan, ataupun lain sebagai akibat dari penjualan atau pengadaan barang atau jasa oleh daerah.

## 2. Dana Perimbangan

Dana Perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Sumber dana yang berasal dari pos Dana Perimbangan terdiri dari:

a) Dana Bagi Hasil

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. Dana Bagi Hasil

bersumber dari: pajak, yang terdiri atas Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), dan Pajak Penghasilan (PPH); serta bersumber dari Sumber Daya Alam (bukan pajak) yang berasal dari hasil kehutanan, pertambangan umum, perikanan, pertambangan minyak bumi, pertambangan gas bumi, dan pertambangan panas bumi.

Dana Bagi Hasil dari penerimaan PBB dan BPHTB dibagi antara daerah Provinsi, daerah kabupaten/kota dan pemerintah dengan pembagian sebagai berikut:

- Penerimaan negara dari PBB dibagi dengan imbalan 10% (sepuluh persen) untuk pemerintah pusat dan 90% (sembilan puluh persen) untuk daerah.
- Penerimaan negara untuk BPHTB dibagi dengan imbalan 20% (dua puluh persen) untuk pemerintah pusat dan 80% (delapan puluh persen) untuk daerah.
- 10% (sepuluh persen) penerimaan PBB dan 20% (dua puluh persen) penerimaan BPHTB yang menjadi bagian pemerintah pusat, dibagikan kepada seluruh kabupaten dan kota.

Adapun Dana Bagi Hasil yang berasal dari Sumber Daya Alam (bukan pajak) ditetapkan sebagai berikut:

- Penerimaan negara dari sumber daya alam sektor kehutanan yang berasal dari penerimaan Iuran Hak Pengusahaan Hutan (IHPH) dan Provinsi Sumber Daya Hutan (PSDH), sektor pertambangan umum, sektor perikanan serta sektor pertambangan panas bumi dibagi dengan imbalan 20% (dua puluh persen) untuk pemerintah pusat dan 80% (delapan puluh persen) untuk daerah.
- Penerimaan negara dari sumber daya alam sektor kehutanan yang berasal dari dana reboisasi dibagi dengan imbalan 60% (enam puluh persen) untuk pemerintah pusat dan 40% (empat puluh persen) untuk daerah.
- Penerimaan negara dari sumber daya alam sektor pertambangan minyak bumi (setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan), dibagi dengan imbalan 84,5% (delapan puluh empat setengah persen) untuk pemerintah pusat dan 15,5% (lima belas setengah persen) untuk daerah.
- Penerimaan Negara dari sumber daya alam sektor pertambangan gas bumi (setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan), dibagi dengan imbalan 69,5% (enam puluh sembilan setengah persen) untuk pemerintah pusat dan 30,5% (tiga puluh setengah persen) untuk daerah.

b) Dana Alokasi Umum (DAU)

Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Ketentuan mengenai DAU dapat dijabarkan sebagai berikut:

- Jumlah keseluruhan DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 26% (dua puluh enam persen) dari Pendapatan Dalam Negeri Neto yang ditetapkan dalam APBN.
- DAU untuk suatu daerah Provinsi dihitung berdasarkan perkalian bobot daerah Provinsi yang bersangkutan dengan jumlah DAU untuk seluruh daerah Provinsi. Bobot daerah Provinsi merupakan perbandingan antara celah fiskal daerah Provinsi yang bersangkutan dan total celah fiskal seluruh daerah Provinsi.
- DAU untuk suatu daerah kabupaten/kota dihitung berdasarkan perkalian bobot daerah kabupaten/kota dengan jumlah DAU untuk seluruh kabupaten/kota.

Bobot daerah kabupaten/kota merupakan perbandingan antara celah fiskal daerah kabupaten/kota yang bersangkutan dan total fiskal seluruh daerah kabupaten/kota. Celah fiskal daerah (baik Provinsi maupun kabupaten/kota) adalah kebutuhan fiskal dikurangi dengan kapasitas fiskal daerah. Kebutuhan fiskal daerah merupakan kebutuhan pendanaan daerah untuk melaksanakan fungsi layanan dasar umum. Kapasitas fiskal daerah merupakan sumber pendanaan daerah yang berasal dari PAD dan Dana Bagi Hasil.

c) Dana Alokasi Khusus (DAK)

Dana Alokasi Khusus (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.

Pemerintah menetapkan kriteria DAK yang meliputi kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis. Kriteria umum ditetapkan dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah dalam APBD. Kriteria khusus ditetapkan dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan dan karakteristik daerah. Sedangkan kriteria teknis ditetapkan oleh kementerian negara/departemen teknis.

1. Lain-Lain Pendapatan Daerah yang sah merupakan seluruh pendapatan daerah selain PAD dan dana perimbangan, yang meliputi hibah, dana darurat, dan lain-lain pendapatan yang ditetapkan pemerintah.
2. Hibah merupakan penerimaan daerah yang berasal dari pemerintah negara asing, badan/lembaga asing, badan/lembaga internasional, pemerintah, badan/lembaga dalam negeri atau perseorangan, baik dalam bentuk devisa, rupiah maupun barang dan/atau jasa, termasuk tenaga ahli dan pelatihan yang tidak perlu dibayar kembali.
3. Dana Darurat adalah dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah yang mengalami bencana nasional, peristiwa luar biasa, dan/atau krisis solvabilitas.

### 2.3 Penelitian Terdahulu

Penyusunan laporan ini penulis mengambil beberapa contoh penelitian terdahulu sebagai landasan ataupun alat perbandingan bagi penulis dalam melakukan penelitian. Beberapa penelitian terdahulu yang terkait dengan judul ini adalah :

**Tabel 2.6**  
**Penelitian Terdahulu**

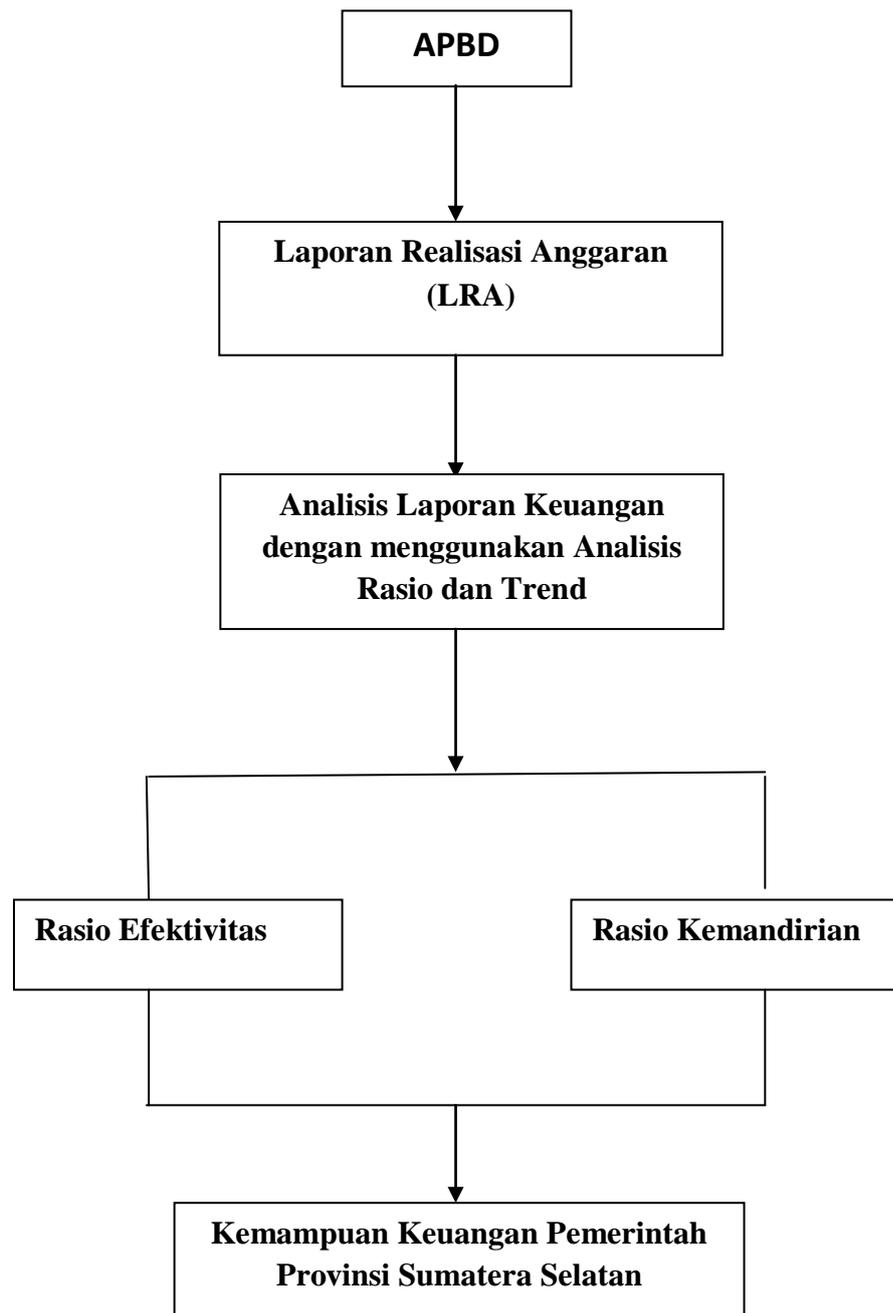
No	Peneliti (Tahun)	Judul penelitian	Hasil Penelitian
2	I Gusti Ngurah Suryaadi Mahardika (2012-Universitas Undayana)	Analisis Kemandirian Keuangan Daerah di Era Otonomi Pada Pemerintah Kabupaten Tabanan	Hasil penelitian menunjukkan : Rasio kemandirian Kabupaten Tabanan selama periode tahun anggaran 2007-2011 adalah 16,33% dengan kriteria penilaian rendah sekali, Kemampuan keuangan daerah dalam mengelola anggaran sangat baik dengan hasil sebesar 101,62% , Tingkat efektivitas pendapatan pemerintah daerah Kabupaten Tabanan sangat efektif sebesar 120.29, dan analisis tingkat efisiensi rata-rata sebesar 14,77% dengan penilaian cukup efisien.

No	Peneliti (Tahun)	Judul penelitian	Hasil Penelitian
3	Riris Dwi Anggraini (2015-Universitas Negeri Surabaya)	Analisis Kemampuan daerah, Tingkat Kemandirian dan Efektivitas Realisasi Anggaran Pemerintah Kota Tangerang Tahun Anggaran 2010-2014	Hasil Penelitian menunjukkan : Ditinjau dari kemampuan keuangan daerah yang diukur dengan rasio Derajat Otonomi Fiskal (DOF) dan rasio Indeks Kemampuan Rutin (IKR), Pemerintah Kota Tangerang dinilai cukup mampu untuk melaksanakan otonomi daerah. Selain itu kinerja keuangan yang diukur menggunakan rasio efektivitas PAD menunjukkan hasil positif. Pemerintah Kota Tangerang mampu merealisasikan PAD sesuai dengan target yang ditetapkan bahkan mampu melebihi target, dengan rasio rata-rata 120,32% yang dapat dikatakan efektif. Sementara itu pengukuran menggunakan rasio kemandirian belum menunjukkan hasil yang baik. Secara rata-rata selama 5 tahun tingkat kemandirian Kota Tangerang masih berada pada angka dibawah 50%, artinya tingkat ketergantungan terhadap pemerintah pusat melalui dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah masih cukup tinggi.
4	Andri Haryanto (2014-Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara)	Analisis Efektivitas, Kemandirian dan Desentralisasi Pemerintah Kota Medan	Hasil penelitian menunjukkan: Rasio efektivitas keuangan daerah pada pemerintah Kota Medan selama periode tahun 2009-2013 hanya pada tahun 2010 mampu mencapai 107,38 persen dengan kategori sangat efektif, dan empat tahun lainnya belum mencapai persentase 100 persen. Rasio kemandirian keuangan daerah pada pemerintah Kota Medan pada tahun 2009-2013 dengan rata-rata sebesar 48,96 dikategorikan rendah karena nilai tersebut berada diantara 25-50 persen, maka Kota Medan dianggap masih memiliki ketergantungan terhadap bantuan pusat dan provinsi

No	Peneliti (Tahun)	Judul penelitian	Hasil Penelitian
5	Dwirandra (2008- Universitas Undayana)	Efektivitas dan Kemandirian Keuangan Daerah Otonom Kabupaten/Kota di Provinsi Bali Tahun 2002 – 2006	Hasil penelitian menunjukkan: Kabupaten/Kota di Bali dalam periode 2002-2006 masuk dalam kategori keuangan yang cukup efektif. Rasio efektivitas keuangan berkisar dari 75,01% sampai dengan di atas 100%. Daerah otonom Kabupaten/Kota di Bali dalam periode dua tahun terakhir masuk dalam kategori kemandirian keuangan yang sedang (rasio Kemampuan Keuangan Daerah lebih dari 50% sampai dengan 75%) dan rendah (rasio Kemampuan Keuangan Daerah lebih dari 25% sampai dengan 50%).

#### 2.4 Kerangka Pemikiran

Penelitian ini lebih menitikberatkan pada bagaimana kemampuan kabupaten/kota pada Provinsi Sumatera Selatan berdasarkan rasio kemandirian dan rasio efektivitas. Untuk lebih jelasnya kerangka pemikiran dapat dilihat pada gambar 2.



*Gambar 2.1 Kerangka Pemikiran*