

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Landasan Teori

2.1.1 Otonomi Daerah

Peningkatan pembangunan pemerintah daerah dalam mengelola daerahnya bersumber dari prinsip dasar yang terkandung dalam UUD 1945 pasal 18 yang berbunyi :

“Pemerintah Daerah Indonesia atas dasar besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan Negara dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”.UUD 1945 pasal 18 tersebut dipertegas dengan lahirnya UU Nomor.22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah yang kemudian direvisi menjadi UU Nomor.32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah.

Undang-Undang Nomor. 32 tahun 2004 pasal 1 dijelaskan bahwa Otonomi Daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. **Suparmoko (2002:18)** menerangkan bahwa yang dimaksud dengan daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum dengan daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Rahardjo Adisasmita (2011:119) mengatakan Arah kebijakan peningkatan otonomi daerah adalah (a) mengembangkan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab; (b) melakukan pengkajian atau kebijakan tentang berlakunya otonomi daerah provinsi, kabupaten/kota dan desa; (c) mewujudkan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah secara adil dengan mengutamakan kepentingan daerah yang luas melalui desentralisasi perizinan dan investasi serta pengelolaan sumberdaya; serta (d) memberdayakan Dewan Perwakilan Daerah dalam rangka melaksanakan fungsi dan perannya guna penyelenggaraan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Kebijakan tersebut bertujuan untuk meningkatkan kapasitas pemerintah daerah untuk memberdayakan masyarakat melalui upaya pelayanan masyarakat secara efektif, efisien, akuntabel, transparan dan responsif.

Tujuan utama pembentukan pemerintahan daerah pada prinsipnya adalah untuk lebih memberdayakan peran serta pemerintah dan masyarakat di daerah dalam pembangunan wilayah. **Mardiasmo (2002:59)** tujuan utama penyelenggaraan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan publik (*public service*) dan memajukan perekonomian daerah. Pada dasarnya terkandung tiga misi utama pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, yaitu (1) meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat, (2) menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah, dan (3) memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat (publik) untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.

2.1.2 Kebijakan Umum Pendapatan Daerah

Otonomi daerah menimbulkan konsekuensi terhadap Pemerintah Daerah untuk menyelenggarakan segala urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan dalam rangka mencapai kemakmuran, kesejahteraan, dan memberikan pelayanan kepada masyarakat yang mampu memberikan kepuasan. Untuk dapat mencapai maksud tersebut, dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan diperlukan kemampuan pendanaan dari pemerintah daerah berkaitan dengan upaya melakukan optimalisasi sumber-sumber pendapatan daerah. Pendapatan Daerah merupakan seluruh penerimaan yang berasal dari daerah itu sendiri maupun alokasi dari Pemerintah Pusat sebagai hak pemerintah daerah yang tidak perlu dibayar kembali oleh daerah. Sumber-sumber pendapatan daerah yang berasal dari Pemerintah Pusat selanjutnya diatur melalui Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

a) Pendapatan Asli Daerah.

Mardiasmo (2002:132), “Pendapatan asli daerah adalah penerimaan yang diperoleh dari sektor pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah”.

Yuwono, dkk (2005:107) menyatakan bahwa pendapatan daerah adalah semua penerimaan kas yang menjadi hak daerah dan diakui sebagai penambahan nilai kekayaan bersih dalam satu tahun anggaran dan tidak perlu dibayar kembali oleh pemerintah.

Lebih Lanjut **Halim (2007:96)** menyatakan bahwa pendapatan asli daerah (PAD) merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah.

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004, apabila kebutuhan pembiayaan suatu daerah lebih banyak diperoleh dari subsidi atau bantuan dari pusat, dan nyata-nyata kontribusi PAD terhadap kebutuhan pembiayaan tersebut sangat kecil, maka dapat dipastikan bahwa kinerja keuangan daerah masih sangat lemah. Kecilnya kontribusi PAD terhadap pembiayaan sebagaimana yang tertuang dalam APBD merupakan bukti kekurangmampuan daerah dalam mengelola sumber daya perekonomian terutama sumber-sumber pendapatannya.

Irwan Taufiq Ritonga, (2010:85) untuk Penambahan uang pemerintah daerah bersumber dari :

- a. Pendapatan Daerah, antara lain PAD, Dana Perimbangan, dan Lain-lain Pendapatan yang sah;
- b. Penerimaan pembiayaan, antara lain penerimaan pinjaman daerah
- c. Penerimaan pembiayaan, antara lain penerimaan pinjaman daerah, hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan dan penerimaan pelunasan piutang; dan
- d. Penerimaan daerah lainnya, antara lain penerimaan perhitungan pihak ketiga

Pengurangan uang pemerintah daerah diakibatkan oleh :

- a. Belanja Daerah

- b. Pengeluaran pembiayaan, antara lain pembayaran pokok utang, penertaan modal pemerintah daerah dan pemberian pinjaman.
- c. Pengeluaran daerah lainnya, antara lain pengeluaran perhitungan pihak ketiga.

Klasifikasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) Sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor : 59 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 26 dapat dikelompokkan pendapatan asli daerah dibagi menurut jenis pendapatan yaitu pajak daerah; retribusi daerah; hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

a. **Pajak Daerah**

Pajak daerah merupakan iuran wajib bagi orang pribadi atau badan daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah. Pengertian pajak daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 adalah iuran wajib yang dilakukan oleh 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 dan pembangunan daerah.

Halim (2007:96) menyatakan Pajak Daerah merupakan Pendapatan Daerah yang berasal dari pajak. Lebih Lanjut **Rahardjo Adisasmita (2011:77)** menyatakan Perpajakan Daerah yaitu kewajiban penduduk

masyarakat menyerahkan sebagian dari kekayaan kepada daerah disebabkan suatu keadaan, kejadian atau perbuatan yang memberikan kedudukan tertentu, tetapi bukan sebagai suatu sanksi atau hukuman.

Perpajakan Daerah tersebut dapat diartikan sebagai :

1. Pajak yang dipungut oleh Pemerintah Daerah dengan pengaturan dari daerah itu sendiri.
2. Pajak yang dipungut berdasarkan peraturan nasional tetapi penetapan tarifnya dilakukan oleh Pemerintah Daerah
3. Pajak yang ditetapkan atau dipungut oleh Pemerintah Daerah.
4. Pajak yang dipungut dan diadministrasikan oleh Pemerintah Pusat tetapi hasil pungutannya diberikan kepada, dibagi hasilkan atau dibebani pungutan tambahan (opsen) oleh Pemerintah Daerah.

Syarat pajak daerah dapat dikemukakan sebagai berikut :

1. Pajak daerah tidak boleh bertentangan atau harus searah dengan kebijakan pemerintah pusat
2. Pajak daerah harus sederhana dan tidak terlalu banyak jenisnya
3. Biaya administrasinya harus rendah
4. Jangan mencampuri sistem perpajakan pusat menurut peraturan-peraturan yang ditetapkan oleh daerah serta dapat dipaksakan.

Undang-Undang No.34Tahun2000 Pasal2ayat (2), jenis pajak kabupaten/kota adalah sebagai berikut :

- 1) Pajak hotel, yang ditetapkan paling tinggi sebesar 10%;
- 2) Pajak hiburan, yang ditetapkan paling tinggi 35%;
- 3) Pajak restoran, yang ditetapkan paling tinggi 10%;

- 4) Pajak reklame, yang ditetapkan paling tinggi 25%;
- 5) Pajak penerangan jalan, yang ditetapkan paling tinggi 10%;
- 6) Pajak pengambilan bahan galian golongan C, ditetapkan paling tinggi 20%;
- 7) Pajak parkir, yang ditetapkan paling tinggi sebesar 20%.

Mardiasmo dkk, (2002:146-147) mengatakan bahwa untuk mengurangi ketergantungan terhadap pembiayaan dari pemerintah pusat, pemerintah daerah perlu diberikan otonomi dan keleluasaan daerah. Langkah penting yang harus dilakukan untuk meningkatkan penerimaan pajak daerah adalah menghitung potensi penerimaan pajak daerah yang riil yang dimiliki oleh daerah tersebut, sehingga bisa diketahui peningkatan kapasitas pajak (*tax capacity*) daerah. Peningkatan kapasitas pajak pada dasarnya adalah optimalisasi sumber-sumber pendapatan daerah.

b. **Retribusi Daerah**

Retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Jadi dalam hal pemungutan retribusi dianut asas manfaat (*benefit principles*), yang mana besarnya pungutan yang dilakukan berdasarkan manfaat yang diterima oleh penerima manfaat pelayanan yang diberikan pemerintah (**Suparmoko, 2002 yang dikutip Halim dan Theresia 2007:209**)

Ahmad Yani (2002:55) 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.

Darwin (2010:165) Retribusi adalah pungutan sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan atau diberikan oleh pemerintah untuk kepentingan orang pribadi atau badan, sedangkan menurut **Simanjuntak (2003:34)** retribusi daerah adalah iuran rakyat kepada pemerintah berdasarkan undang-undang (yang dapat dipaksakan) dengan mendapat jasa balik atau kontra prestasi dari pemerintah yang secara ditunjuk.

Undang-Undang 34 Tahun 2000, retribusi 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.

Penggolongan Retribusi Atas Dasar Objek Retribusi diatur dalam UU No. 34 Tahun 2000, pasal 21 dan pada Peraturan Pemerintah No. 66 tahun 2001 tentang Retribusi Daerah dan jenis-jenis retribusi daerah yang dapat dijabarkan secara garis besar sebagai berikut:

1) Retribusi Jasa Umum

Retribusi ini berdasarkan pada kebijakan daerah dengan mempertimbangkan biaya penyediaan jasa yang bersangkutan, kemampuan masyarakat dan aspek keadilan sebagai prinsip dan sasaran dalam penetapan tarif.

Jenis-jenis retribusi jasa umum yaitu:

a) Retribusi pelayanan kesehatan

- b) Retribusi pelayanan persampahan/kebersihan
 - c) Retribusi penggantian biaya cetak KTP dan Akte Catatan Sipil
 - d) Retribusi pelayanan pemekaman dan penguburan mayat
 - e) Retribusi pelayanan parkir tepi jalan umum
 - f) Retribusi pelayanan pasar
 - g) Retribusi pelayanan air bersih
 - h) Retribusi pengujian kendaraan bermotor
 - i) Retribusi pemeriksaan alat pemadam kebakaran
 - j) Retribusi penggantian biaya cetak peta
 - k) Retribusi pengujian kapal perikanan
- 2) Retribusi Jasa Usaha
- Retribusi ini berdasarkan tujuan untuk memperoleh keuntungan yang layak sebagai prinsip dan sasaran dalam penetapan tarif.
- Jenis-jenis retribusi Jasa Usaha antara lain:
- a) Retribusi Pemakaian kekayaan daerah
 - b) Retribusi Pasar grosir dan atau pertokoan
 - c) Retribusi Terminal
 - d) Retribusi tempat khusus parker
 - e) Retribusi tempat penitipan anak
 - f) Retribusi tempat penginapan/pesanggrahan/villa
 - g) Retribusi penyedotan kakus
 - h) Retribusi rumah potong hewan
 - i) Retribusi tempat rekreasi dan olahraga
 - j) Retribusi tempat pendaratan kapal

- k) Retribusi Penyeberangan di atas air
 - l) Retribusi Pengelolaan limbah cair
 - m) Retribusi Penjualan produk usaha daerah
- 3) Retribusi Perizinan Tertentu

Retribusi ini berdasarkan pada tujuan untuk menutup sebagian atau seluruh biaya penyelenggaraan pemberian izin yang bersangkutan sebagai sasaran dalam penentuan tarif.

Jenis-jenis Retribusi Perizinan Tertentu ini antara lain:

- a) Retribusi ijin peruntukan penggunaan tanah
- b) Retribusi izin Mendirikan Bangunan (IMB)
- c) Retribusi izin tempat penjualan minuman beralkohol
- d) Retribusi izin gangguan
- e) Retribusi izin trayek
- f) Retribusi izin pengambilan hasil hutan ikutan

Intinya bahwa retribusi daerah ini merupakan salah satu komponen sumber PAD yang berfungsi sebagai alat untuk mengumpulkan dana bagi pemerintah daerah dalam rangka menutup anggaran belanja, membiayai pengeluaran pembangunan serta penyediaan jasa dan pelayanan pada masyarakat. Sebagai instrumen kebijakan fiskal, retribusi daerah mempunyai manfaat untuk meningkatkan kemampuan serta kemandirian dari pemerintah daerah, dan mendorong percepatan pembangunan ekonomi di daerah. Oleh karenanya pengelolaannya harus dilakukan secara efektif dan efisien guna memberikan hasil yang optimal bagi pembangunan ekonomi dari suatu daerah.

Meskipun penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah sampai saat ini masih relative kecil namun pemerintah daerah harus berupaya seoptimal mungkin untuk meningkatkan penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah sebagai sumber pembiayaan otonomi daerah. Untuk meningkatkan penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah misalnya **(Rahardjo Asisasmita 2011:117-118) :**

1. Melakukan pendapatan secara lengkap dan akurat
2. Peningkatan kemampuan SDM pengelola dan pelaksana dibidang keuangan daerah melalui pendidikan dan pelatihan
3. Meningkatkan koordinasi eksternal (antar instansi terkait) dan koordinasi internal (antar bagian/unit dalam instansi)
4. Memperbaiki sistem pengelolaan selain tunggu bola harus pula secara aktif jemput bola.
5. Memberi hadiah kepada wajib pajak yang membayar pajak dalam jumlah terbesar dan yang melunasi pajaknya sebelum batas waktu yang telah ditetapkan.
6. Penguatan kelembagaan
7. Meningkatkan rasio cakupan (*coverage ratio*) mendekati potensi
8. Meningkatkan sarana dan prasarana penagihan
9. Peningkatan pengawasan melekat, fungsional dan masyarakat
10. Pemberian insentif (perangsang) bagi petugas pemungut yang berprestasi.
11. Pemberian sanksi pada petugas penagih pajak dan retribusi yang melakukan kesalahan

12. Melakukan kampanye, antara lain melalui spanduk dan pamphlet
13. Meningkatkan kesadaran wajib pajak dan wajib retribusi melalui kegiatan sosialisasi manfaat pajak dan retribusi bagi masyarakat.
14. Melakukan kerjasama dengan pihak ketiga atau instansi lain untuk memudahkan dalam penagihan kepada wajib pajak dan wajib retribusi

c. Hasil Perusahaan Milik Daerah dan Hasil Pengelolaan Kekayaan

Daerah yang di pisahkan

Menurut **Halim (2004:68)**, Hasil perusahaan milik 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. Adapun jenis pendapatan ini meliputi objek pendapatan berikut : 1) bagian laba perusahaan milik daerah, 2) bagian laba lembaga keuangan Bank, 3) bagian laba lembaga keuangan, 4) bagian laba atas penyertaan modal/investasi.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 pasal 84 diatur bahwa daerah dapat memiliki Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) sesuai dengan ketentuan perundang-undangan dan pembentukan diatur dengan Peraturan Daerah (PERDA). Sesuai dengan kewenangan setiap Pemerintah Daerah wajib menyelenggarakan kegiatan yang bertujuan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, terutama pelayanan atas kebutuhan dasarnya. Upaya dan usaha yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah semata-mata hanya kegiatan yang tidak dapat dilakukan oleh Swasta atau masyarakat.

Perusahaan daerah yang dimaksud adalah perusahaan yang modalnya sebagian atau seluruhnya merupakan kekayaan daerah yang di pisahkan dan bertujuan mendukung pembangunan daerah dengan mengutamakan pemberian jasa kepada masyarakat, menyelenggarakan kemanfaatan umum serta menambah penghasilan daerah. Ketentuan mengenai perusahaan milik daerah dan pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang di pisahkan sebagaimana di maksud diatas sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku. Beberapa diantaranya seperti bagian laba usaha, deviden dan penjualan saham milik daerah.

PAD merupakan jenis pendapatan daerah yang secara langsung dapat dikendalikan dan dipengaruhi oleh kebijakan-kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah. Oleh sebab itu dalam rangka meningkatkan tingkat kemandirian daerah perlu ditetapkan rumusan tentang kebijakan-kebijakan apa yang akan ditempuh sehingga PAD dapat memberikan kontribusi yang signifikan terhadap kemampuan pemerintah daerah untuk memenuhi pendanaannya dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat (public) serta melaksanakan pembangunan di berbagai bidang. Kebijakan-kebijakan yang perlu dirumuskan dalam rangka peningkatan kemandirian daerah melalui upaya peningkatan PAD sebagai berikut :

- (1) Optimalisasi pemanfaatan aset daerah dan sumber daya alam dalam rangka meningkatkan daya dukung pembiayaan daerah dan pertumbuhan ekonomi.

- (2) Penyesuaian tarif baru dengan didasarkan pada tingkat perekonomian masyarakat, diikuti dengan meningkatkan pelayanan baik dalam pemungutan maupun pengelolaannya.
- (3) Melakukan intensifikasi terhadap sumber-sumber PAD yang sudah ada melalui peningkatan kualitas kemampuan sumber daya aparatur dalam mengoptimalkan pemungutan sumber-sumber PAD serta perbaikan manajemen dengan menggunakan sistem informasi penerimaan daerah yang lebih dapat diandalkan. Sistem informasi diharapkan dapat menyediakan data menyeluruh yang mencakup jumlah dan potensi terhadap data obyek PAD
- (4) Melakukan ekstensifikasi dengan mencari dan menggali potensi sumber-sumber PAD yang baru dalam batas ketentuan perundang-undangan dengan tidak menghambat kinerja perekonomian yang ada baik di pusat maupun daerah. Untuk itu dalam merencanakan sumber penerimaan baru tersebut, Pemerintah Kabupaten Lumajang akan berkoordinasi dengan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi agar kebijakan tersebut tidak memiliki dampak yang kontraproduktif terhadap perekonomian masyarakat maupun nasional.
- (5) Meminimalkan kebocoran pemungutan PAD dengan mengimplementasikan sistem pengendalian intern yang memadai terhadap PAD dengan cara meningkatkan efisiensi pemungutan dan administrasi serta perbaikan kontrol terhadap petugas pemungutan. Meningkatkan efisiensi pemungutan dan administrasi dilakukan melalui peningkatan sistem pemungutan. Implementasi kebijakan

pemungutan PAD akan berhasil atau gagal tergantung kepada kualitas administrasi pemerintah daerah dan seberapa realitas kebijakan itu diformulasikan berdasarkan sumber-sumber yang tersedia. Kualitas administrasi pemerintah daerah dapat ditingkatkan melalui pembekalan-pembekalan yang diberikan kepada aparaturnya melalui pelatihan-pelatihan agar lebih mampu menerjemahkan kebijakan-kebijakan sendiri dan menilai dampaknya terhadap perekonomian serta responsive terhadap tuntutan masyarakat. Perbaikan kontrol terhadap petugas pemungut PAD dilakukan dengan meningkatkan sistem pengendalian dan pengawasan atas pemungutan pendapatan asli daerah untuk terciptanya efektifitas dan efisiensi, serta peningkatan kesejahteraan pegawai melalui pemberian insentif biaya pemungutan.

(6) Meningkatkan peran Perusahaan Daerah melalui perbaikan dan peningkatan manajemen dengan harapan Perusahaan Daerah dapat dikelola secara profesional, efektif dan efisien serta dikelola berdasarkan prinsip-prinsip ekonomi perusahaan yang sehat sehingga mampu memberikan kontribusi PAD dalam bentuk bagian laba kepada Pemerintah Daerah.

(7) Menerapkan manajemen kas pada saat terjadi kelebihan kas (idle cash) dengan cara melakukan investasi jangka pendek dengan periode kurang dari 3 (tiga) bulan dengan memilih instrumen investasi jangka pendek yang bebas resiko dan menguntungkan, sehingga saat diperlukan dapat dengan mudah dicairkan. Kebijakan ini dapat dilakukan pada saat kas daerah belum diperlukan untuk membiayai

program dan kegiatan dan biasanya terjadi di awal tahun anggaran, dengan adanya manajemen kas di harapkan perolehan PAD dapat meningkat melalui peningkatan pendapatan hasil investasi berupa pendapatan bunga.

d. Lain-lain Pendapatan yang sah

Jenis lain-lain Pendapatan yang sah menurut Undang-undang No. 33 Tahun 2004 disediakan untuk menganggarkan penerimaan daerah yang tidak termasuk dalam jenis pajak daerah, retribusi daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dirinci menurut obyek pendapatan yang antara lain: hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan secara tunai atau cicilan, jasa giro, pendapatan bunga, penerimaan atas tuntutan ganti kerugian daerah, penerimaan komisi, potongan ataupun bentuk lain sebagaimana akibat dari penjualan atau pengadaan barang dan jasa oleh daerah, penerimaan keuntungan dari selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing, sumbangan pihak ketiga atau bagi hasil dengan pihak ketiga.

Semua sumber-sumber PAD merupakan sarana untuk membiayai segala kegiatan yang dicerminkan dengan APBN setiap daerah kabupaten/kota. Berbagai kebijaksanaan keuangan daerah yang di tempuh, diarahkan semakin meningkatkan kemampuannya dalam membiayai urusan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah yang nyata dan bertanggung jawab.

b). Dana Perimbangan

Dana Perimbangan adalah dana yang bersumber dari penerimaan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk membiayai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Hubungan keuangan pemerintah pusat dan daerah, atau dalam arti yang sempit sering disebut sebagai perimbangan keuangan pusat dan daerah merupakan salah satu bentuk dari sekian bentuk hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Hubungan ini timbul karena adanya penyelenggaraan pemerintahan di daerah pada hakekatnya selalu berpegang teguh pada asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang pada prinsipnya diatur dan dikendalikan oleh pemerintah pusat. Berdasarkan ketiga asas tersebut, hubungan pemerintah pusat dan daerah dalam bidang keuangan memerlukan aturan yang jelas dan pengolahannya harus transparan.

Ada dua model utama dalam hubungan pemerintah pusat dan daerah yakni *agency model* dan *partnership model*. *Agency model*, pemerintah daerah semata-mata dianggap sebagai pelaksana oleh pemerintah pusat. Kewenangan pemerintah daerah sangat terbatas, seluruhnya kebijakan ditetapkan oleh pemerintah pusat tanpa perlu mengikutsertakan pemerintah daerah dalam perumusannya. *Partnership model*, pemerintah daerah memiliki tingkat kewenangan yang besar untuk melakukan pemilihan kebijakan ditingkat daerahnya. Pemerintah daerah tidak lagi sebagai pelaksana semata tetapi dianggap sebagai mitra kerja, namun tetaplah daerah tidak setara dengan tingkat pusat.

Elmi (2002:54) juga memberikan beberapa penjelasan mengenai tujuan ideal adanya kebijakan pembentukan dana perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yaitu dalam rangka pemberdayaan (*empowerment*) masyarakat dan pemerintah daerah yang selama ini tertinggal dibidang pembangunan.

Menyadari akan pentingnya keharmonisan hubungan antara pusat dan daerah ini, selanjutnya pemerintah menerbitkan **Undang-Undang Nomor. 33 Tahun 2004** tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pada pasal 1 Undang-undang ini menyatakan bahwa yang dimaksud dengan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah suatu sistem keuangan pemerintahan dalam Negara kesatuan, yang mencakup pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah secara proporsional, demokratis, adil, transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi dan kebutuhan daerah, sejalan dengan kewajiban, pembagian kewenangan dan tanggungjawab serta tata cara penyelenggaraan kewenangan tersebut.

Hubungan pemerintah pusat dan daerah menurut **Elmi (2002:55)** juga mengungkapkan bahwa dengan adanya kebijakan yang mengatur mengenai perimbangan keuangan lebih adil dan rasional. Artinya bagi daerah-daerah yang memiliki kekayaan sumber daya alam akan memperoleh bagian pendapatan dengan jumlah yang lebih besar sedangkan daerah-daerah lainnya akan mengutamakan bagian dari Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Hal ini sesuai dengan pasal **10 ayat (1)**

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 yang menjelaskan dana perimbangan terdiri atas :

1. Dana Bagi Hasil
2. Dana Alokasi Umum
3. Dana Alokasi Khusus

Mardiasmo (2002:141) memberikan perincian bahwa pembagian dana perimbangan antara pusat dan pemerintah daerah sumber pendapatannya berasal dari :

1. Penerimaan dari Pajak dan Bukan Pajak. Penerimaan dari pajak hanya diperoleh dari Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) serta pungutan dan bea perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB). Selanjutnya penerimaan bukan pajak adalah penerimaan yang berkaitan dengan eksploitasi sumber daya alam, seperti sumber daya hutan, pertambangan umum, perikanan, dan khususnya pengambilan minyak bumi dan gas.
2. Dana Alokasi umum. Dana Alokasi umum yang berasal dari Pemerintah Pusat yang sebelumnya dinamakan dana subsidi.
3. Dana Alokasi khusus. Dana Alokasi Khusus berasal dari APBN dan dialokasikan ke Kabupaten/Kota untuk membiayai kebutuhan tertentu yang bersifat khusus, bertanggung pada tersedianya dana dalam APBN.

a. Dana Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 pasal 160 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan Dana bagi hasil yang bersumber dari pajak terdiri atas :

1. Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) sektor pedesaan, perkotaan, perkebunan, pertambangan serta kelautan.
2. Bea perolehan atas Hak Tanah dan Bangunan (BPHTB) sektor pedesaan, perkotaan, perkebunan, pertambangan serta kelautan.
3. Pajak Penghasilan (PPh) pasal 21, pasal 25 dan pasal 29 wajib pajak orang pribadi dalam Negeri.

Dana bagi hasil yang bersumber dari sumber daya alam terdiri atas :

1. Penerimaan kehutanan yang berasal dari iuran Hak Pengusahaan Hutan (IHPH), Provinsi sumber daya hutan (PSDH) dan Dana Reboisasi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan.
2. Penerimaan pertambangan umum yang berasal dari penerimaan iuran tetap dan penerimaan iuran eksploitasi dan iuran eksploitasi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan
3. Penerimaan perikanan yang diterima secara nasional yang dihasilkan dan penerimaan pungutan perusahaan perikanan dan penerimaan pungutan hasil perikanan.
4. Penerimaan pertambangan minyak yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan.
5. Penerimaan pertambangan gas yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan.
6. Penerimaan pertambangan panas bumi yang berasal dari penerimaan setoran bagian pemerintah, iuran produksi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan.

b. Dana Alokasi Umum (DAU)

Dana Alokasi Umum adalah dana yang bersumber dari penerimaan APBN yang dialokasikan kepada daerah dalam bentuk block grant yang pemanfaatannya diserahkan sepenuhnya kepada daerah. **(Bimbingan Teknis Penyusunan APBD Kota Makassar tahun 2002:8)**

Dana Alokasi Umum, dana yang berasal dari APBN untuk dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. **(Ahmad Yani 2002:110)**. Dana Alokasi umum bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan daerah. Termasuk didalam pengertian tersebut adalah jaminan kesinambungan penyelenggaraan pemerintah daerah diseluruh daerah dalam rangka penyediaan pelayanan dasar kepada masyarakat, dan merupakan satu kesatuan dengan penerimaan umum APBD. **(Dedy Supriadi Bratakusmanto dan Dadang Solihin 2002 :183)**

Sedangkan Dana Alokasi Umum menurut **Prof. DR. H. Rahardjo Adisasmita, M.Ec: Pendanaan Pemerintah Daerah)** yaitu sebagai pengganti dan transfer utama dari pusat kepada daerah yang selama ini ada yakni subsidi daerah otonom (SDO) dan Instruksi Presiden (Inpes).

Dari pengertian dan tujuan diatas dapat disimpulkan bahwa Dana Alokasi Umum (DAU) adalah Dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan untuk provinsi dan kabupaten/kota dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. DAU

bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah yang dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antar daerah melalui penerapan formula yang mempertimbangkan kebutuhan dan potensi daerah.

DAU disalurkan dengan cara pemindahan dari rekening kas umum Negara ke rekening kas umum daerah. Penyaluran DAU dilaksanakan setiap bulan masing-masing sebesar 1/12 dari Alokasi DAU daerah yang bersangkutan yang diatur oleh Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia.

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. Dana Alokasi Khusus merupakan bagian dari Dana Perimbangan sesuai **dengan Undang-Undang Nomor.33 Tahun 2004** tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

DAK dapat dialokasikan dari APBN kepada Daerah tertentu untuk membiayai dana dalam APBN, yang dimaksud sebagai daerah tertentu adalah daerah-daerah yang mempunyai kebutuhan yang bersifat khusus. Pengalokasian DAK memperhatikan ketersediaan dana dalam APBN berarti bahwa besaran DAK tidak dapat dipastikan setiap tahun.

DAK bertujuan untuk mendanai kegiatan khusus yang menjadi urusan daerah dan merupakan prioritas nasional, sesuai dengan fungsi yang

merupakan perwujudan tugas pemerintahan dibidang tertentu, khususnya dalam upaya pemenuhan kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat.

Yani (2008:172) menyatakan bahwa DAK dialokasikan untuk membantu daerah mendanai kebutuhan fisik sarana dan prasarana yang merupakan prioritas nasional dibidang pendidikan, kesehatan, infrastruktur (jalan, irigasi dan air bersih) kelautan dan perikanan, pertanian, prasarana pemerintahan daerah, serta lingkungan hidup.

Berbeda dengan PAD, dana perimbangan merupakan jenis pendapatan daerah yang tidak dapat dikendalikan dan tidak dapat dipengaruhi secara langsung oleh kebijakan-kebijakan pemerintah daerah. Hal ini dikarenakan semua kebijakan yang berhubungan dengan dana perimbangan ditentukan oleh pemerintah pusat. Namun demikian, terhadap komponen dana perimbangan tertentu seperti dana bagi hasil pajak dan bukan pajak serta DAK, pemerintah daerah membuat kebijakan-kebijakan tertentu dalam upaya peningkatan dana perimbangan. Kebijakan-kebijakan pemerintah daerah dalam upaya peningkatan dana perimbangan sebagai berikut :

- (1) Pemerintah daerah ikut secara aktif dalam melakukan pembinaan dan pemantauan di bidang perpajakan, khususnya pajak pusat seperti PPh dan PBB. Kebijakan ini dapat diimplementasikan dalam bentuk pembinaan dan pemantauan bersama antara pemerintah daerah dan Kantor Pelayanan Pajak terhadap para bendahara selaku wajib pungut dan dunia usaha termasuk rekanan pemerintah daerah, serta pendataan

terhadap wajib pajak bumi dan bangunan, dengan harapan semakin besar kontribusi pajak pusat yang dipungut di Kabupaten Lumajang, maka dana perimbangan dalam bentuk dana bagi hasil pajak yang diterima akan semakin meningkat.

- (2) Menyampaikan laporan keuangan dan menyediakan data dasar untuk kebutuhan perhitungan dana perimbangan secara tepat waktu serta melakukan analisis untuk menilai akurasi perhitungan terhadap formula dana perimbangan dan melakukan peran aktif berkoordinasi dengan Pemerintah Pusat, sehingga alokasi dana perimbangan yang diterima sesuai dengan kontribusi yang diberikan atau sesuai dengan kebutuhan yang akan direncanakan.

c).Lain-lain Pendapatan Daerah Yang Sah.

Lain-lain Pendapatan Daerah Yang Sah merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari selain PAD dan dana perimbangan seperti pendapatan hibah, dana darurat, dana bagi hasil pajak dari propinsi dan pemerintah daerah lainnya, dana penyesuaian serta bantuan keuangan dari pemerintah propinsi dan pemerintah daerah lainnya. Seperti halnya komponen dana perimbangan, lain-lain pendapatan daerah yang sah, juga tidak dapat dipengaruhi secara langsung oleh kebijakan-kebijakan pemerintah daerah. Hal ini dikarenakan semua kebijakan yang berhubungan dengan lain-lain pendapatan yang sah sebagian ditentukan oleh kebijakan pemerintah pusat/propinsi serta pihak lainnya seperti pendapatan hibah, dana darurat, dana penyesuaian dan bantuan keuangan. Dalam rangka meningkatkan dana bagi hasil pajak dari pemerintah propinsi seperti bagi hasil pajak kendaraan bermotor, bea balik nama

kendaraan bermotor, pajak bahan bakar kendaraan bermotor, pajak pemanfaatan air bawah tanah/air permukaan dan bagi hasil lainnya, kebijakan yang dapat dilakukan pemerintah daerah adalah senantiasa meningkatkan koordinasi dan kerja sama dengan Pemerintah Propinsi dengan harapan dana bagi hasil pajak maupun bantuan keuangan dari Pemerintah Propinsi dapat meningkat sesuai dengan yang direncanakan.

2.1.3 Pengertian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah selanjutnya disingkat APBD adalah suatu rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU No. 17 Tahun 2003 pasal 1 butir 8 tentang Keuangan Negara). Semua penerimaan daerah dan pengeluaran daerah harus dicatat dan dikelola dalam APBD. Penerimaan dan pengeluaran daerah tersebut adalah dalam rangka pelaksanaan tugas-tugas desentralisasi. Sedangkan penerimaan dan pengeluaran yang berkaitan dengan pelaksanaan dekonsentrasi atau tugas pembantuan tidak dicatat dalam APBD.

APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam satu tahun anggaran. APBD merupakan rencana pelaksanaan semua pendapatan daerah dan semua belanja daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dalam tahun anggaran tertentu. Pemungutan semua penerimaan daerah bertujuan untuk memenuhi target yang ditetapkan dalam APBD. Demikian pula semua pengeluaran daerah dan ikatan yang membebani daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dilakukan sesuai jumlah dan sasaran yang ditetapkan dalam APBD. Karena APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah, maka APBD menjadi dasar pula bagi kegiatan pengendalian, pemeriksaan dan

pengawasan keuangan daerah. Tahun anggaran APBD sama dengan tahun anggaran APBN yaitu mulai 1 Januari dan berakhir tanggal 31 Desember tahun yang bersangkutan. Sehingga pengelolaan, pengendalian, dan pengawasan keuangan daerah dapat dilaksanakan berdasarkan kerangka waktu tersebut.

APBD disusun dengan pendekatan kinerja yaitu suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau output dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan. Jumlah pendapatan yang dianggarkan dalam APBD merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat tercapai untuk setiap sumber pendapatan. Pendapatan dapat direalisasikan melebihi jumlah anggaran yang telah ditetapkan. Berkaitan dengan belanja, jumlah belanja yang dianggarkan merupakan batas tertinggi untuk setiap jenis belanja. Jadi, realisasi belanja tidak boleh melebihi jumlah anggaran belanja yang telah ditetapkan. Penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup. Setiap pejabat dilarang melakukan tindakan yang berakibat pengeluaran atas beban APBD apabila tidak tersedia atau tidak cukup tersedia anggaran untuk membiayai pengeluaran tersebut.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan wujud pengelolaan keuangan daerah yang berdasarkan UU No. 17 Tahun 2003 merupakan rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). 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.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) menurut **Ani Sri Rahayu (2010 : 293)** merupakan wujud pengelolaan keuangan daerah yang setiap tahunnya ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) terdiri atas:

1. Anggaran Pendapatan Daerah

Anggaran Pendapatan Daerah adalah semua hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih. Jadi, pendapatan daerah secara lebih luas dapat diidentifikasi sebagai semua penerimaan kas daerah yang menambah ekuitas dana dalam periode tahun anggaran bersangkutan yang menjadi hak pemerintah daerah, yang tidak perlu dibayar kembali oleh pemerintah daerah. Pendapatan daerah berasal dari Pendapatan Asli Daerah, dana perimbangan dan pendapatan lain yang sah.

2. Anggaran belanja daerah

Anggaran belanja daerah adalah semua kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih. Jadi, belanja daerah dapat diartikan sebagai semua pengeluaran kas daerah yang mengurangi ekuitas dana lancar dalam periode tahun anggaran bersangkutan, yang tidak akan diperoleh kembali pembayarannya oleh pemerintah daerah

3. Pembiayaan.

Pembiayaan dalam APBD atau disebut pembiayaan daerah adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah atau juga dikenal dengan Anggaran Daerah adalah suatu bentuk kongkrit rencana kerja keuangan daerah yang komprehensif yang mengakibatkan penerimaan dan pengeluaran pemerintah daerah yang dinyatakan dalam bentuk uang untuk mencapai tujuan atau target yang direncanakan dalam jangka waktu tertentu dalam satu tahun anggaran **R.A Chalit, yang dikutip oleh Rahardjo Adisasmita (2011:50).**

Menurut **Halim dan Theresia(2007:3)** Secara umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dapat dilihat dari empat sisi yaitu :1) Siklus APBD2). Mekanisme APBD3). Fungsi APBD dan 4). Struktur APBD.

Menurut Permendagri Nomor 13 tahun 2006 j.o. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tentang perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 menyebutkan bahwa anggaran pendapatan dan belanja adalah rencana keuangan Pemerintah Daerah yang harus disetujui bersama oleh pemerintah daerah dengan DPRD dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

2.1.4 Prinsip-prinsip APBD

Prinsip-prinsip dasar (azas) yang berlaku di bidang pengelolaan APBD yang berlaku juga dalam pengelolaan anggaran negara/daerah sebagaimana bunyipenjelasan dalam Undang Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang perbendaharaan negara, yaitu:

1. Kesatuan. Azas ini menghendaki agar semua pendapatan dan belanja negara/daerah disajikan dalam satu dokumen anggaran.
2. Universalitas. Azas ini mengharuskan agar setiap transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran.
3. Tahunan. Azas ini membatasi masa berlakunya anggaran untuk suatu tahun tertentu.
4. Spesialitas. Azas ini mewajibkan agar kredit anggaran yang disediakan terinci secara jelas peruntukannya.
5. Akrual. Azas ini menghendaki anggaran suatu tahun anggaran dibebani untuk pengeluaran yang seharusnya dibayar, atau menguntungkan anggaran untuk penerimaan yang seharusnya diterima, walaupun sebenarnya belum dibayar atau belum diterima pada kas.
6. Kas. Azas ini menghendaki anggaran suatu tahun anggaran dibebani pada saat terjadi pengeluaran/penerimaan uang dari/ke kas daerah.

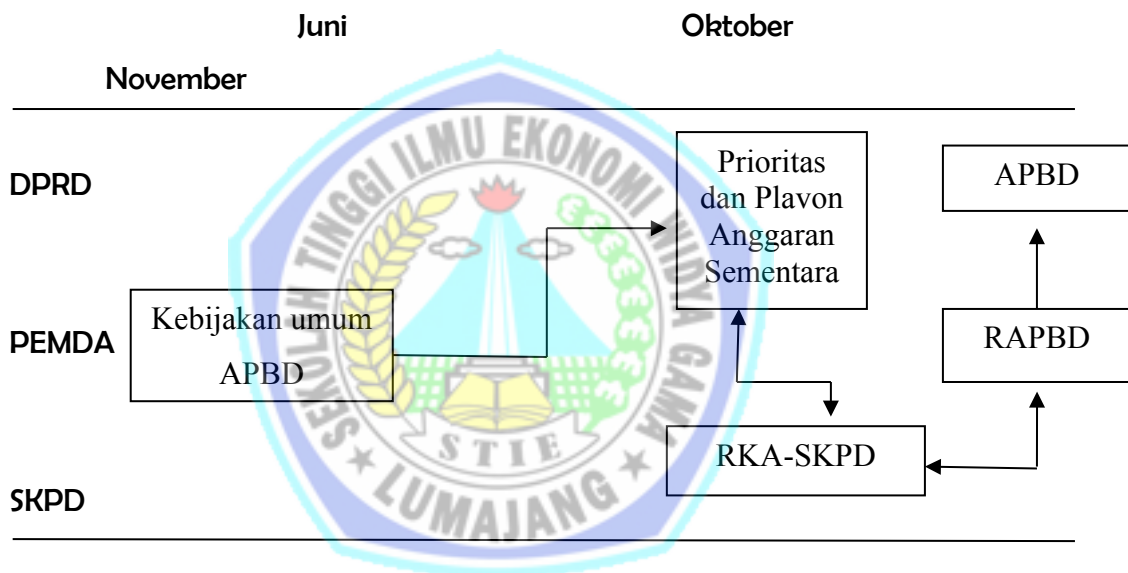
Ketentuan mengenai pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual sebagaimana dimaksud dalam pasal 1 angka 13, 14, 15 dan 16 dalam **Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003**, dilaksanakan selambat-lambatnya dalam 5 (lima) tahun. Selama pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual belum dilaksanakan, digunakan pengakuan dan pengukuran berbasis kas.

2.1.5 Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Proses penyusunan anggaran diawali dengan penetapan tujuan, target dan kebijakan, kesamaan persepsi antar berbagai pihak tentang apa yang akan dicapai dan keterkaitan tujuan dengan berbagai program yang akan dilakukan, sangat

krusial bagi kesuksesan anggaran. Di tahap ini, proses distribusi sumber daya mulai dilakukan. Pencapaian konsensus alokasi sumber daya menjadi pintu pembuka bagi pelaksana anggaran. Proses panjang dari penentuan tujuan ke pelaksanaan anggaran seringkali melewati tahap yang melelahkan, sehingga perhatian terhadap tahap penilaian dan evaluasi sering diabaikan. Kondisi inilah yang nampaknya secara praktis terjadi (Basitian, 2006a: 188).

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, skema alur proses dan jadwal penyusunan APBD adalah sebagai berikut:



Sumber: Addina Marizka (2010)

Gambar 1: Alur Proses dan Jadwal Penyusunan APBD

Berdasarkan gambar di atas dapat dilihat proses penyusunan APBD dimulai dengan Pemerintah Daerah menyampaikan Kebijakan Umum APBD tahun anggaran berikutnya sejalan dengan Rencana Pemerintah Daerah sebagai landasan penyusunan RAPBD kepada DPRD selambat-lambatnya pertengahan Juni tahun berjalan. Selanjutnya DPRD membahas kebijakan umum APBD yang diajukan oleh Pemerintah Daerah dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD tahun anggaran berikutnya. Berdasarkan kebijakan umum APBD yang

telah disepakati DPRD, Pemerintah Daerah bersama DPRD membahas prioritas dan plafon anggaran sementara untuk dijadikan acuan bagi setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD).

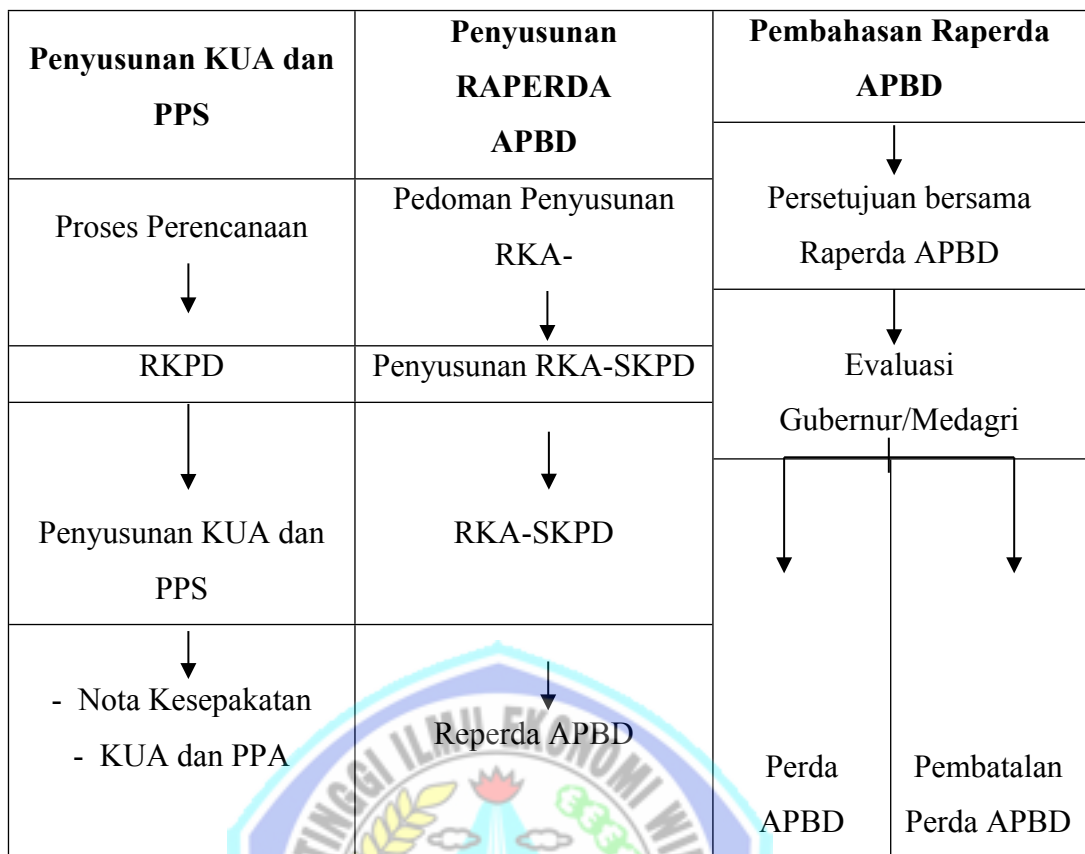
Berdasarkan Kebijakan Umum APBD, strategi dan plafon sementara yang telah ditetapkan pemerintah dan DPRD, Kepala SKPD selaku Pengguna Anggaran (PA) menyusun Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD) tahun berikutnya dengan pendekatan berdasarkan kinerja yang akan dicapai. Rencana kerja dan anggaran disertai dengan perkiraan belanja untuk tahun berikutnya setelah tahun anggaran yang sudah disusun. Rencana kerja dan anggaran selanjutnya disampaikan kepada DPRD untuk dibahas dalam pendahuluan RAPBD. Hasil pembahasan rencana kerja dan anggaran disampaikan kepada Pejabat Pengelola Keuangan daerah sebagai bahan penyusunan Peraturan Daerah tentang APBD berikutnya. UU Nomor 17/2003 tidak mengatur proses penyusunan dan pembahasan RKA-SKPD. UU Nomor 17/2003 menetapkan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah dengan Peraturan Daerah.

Setelah dokumen Rancangan Perda mengenai APBD tersusun, Pemerintah Daerah mengajukan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD tersebut disertai penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD pada minggu pertama bulan Oktober. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD antara Pemerintah Daerah dan DPRD dilakukan sesuai dengan Undang-Undang yang mengatur susunan dan kedudukan DPRD. Pembahasan Perda RAPBD, DPRD dapat mengajukan usul yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD.

Berdasarkan Pasal 186 UU Nomor 32/2004, Rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang APBD yang telah disetujui bersama dan Rancangan Peraturan Bupati/Walikota dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) hari disampaikan kepada Gubernur untuk dievaluasi. Hasil evaluasi disampaikan oleh Gubernur kepada Bupati/Walikota paling lama 15 (Lima Belas) hari terhitung sejak diterimanya Rancangan Perda Kabupaten/Kota dan Rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD.

Pengambilan keputusan mengenai Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dilakukan oleh DPRD selambat-lambatnya satu bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan. APBD yang disetujui oleh DPRD terinci sampai unit organisasi, fungsi, program, kegiatan dan jenis belanja. Apabila DPRD tidak menyetujui Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan Pemerintah Daerah, maka untuk membiayai keperluan setiap bulan pemerintah daerah dapat melaksanakan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBD tahun anggaran sebelumnya.

Sementara itu, proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah berdasarkan Permendagri Nomor 13 Tahun 2004 dapat dilihat pada gambar sebagai berikut:



Dalam Hal DPRD Tidak Mengambil Keputusan Bersama				
Penyusunan Raper KHDAPBD		Evaluasi dan Penetapan Raper KHD APBD		Raper KHD APBD

Sumber: Addina Marizka (2010)

Gambar 2: Proses Penyusunan APBD (Permendagri Nomor 13 Tahun 2006)

2.1.6 Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Pelaksanaan anggaran adalah tahap di mana sumber daya digunakan untuk melaksanakan kebijakan anggaran. Suatu hal yang mungkin terjadi dimana anggaran yang disusun dengan baik ternyata tidak dilaksanakan dengan tepat, tetapi tidak mungkin anggaran yang tidak disusun dengan baik dapat diterapkan secara tepat. Persiapan anggaran yang baik merupakan awal baik secara logis maupun kronologis. Walaupun demikian proses pelaksanaannya tidak menjadi sederhana karena adanya mekanisme yang menjamin ketaatan pada program

pendahuluan. Bahkan dengan perkiraan yang baik sekalipun akan ada perubahan-perubahan tidak terduga dalam lingkungan ekonomi makro dalam tahun yang bersangkutan yang perlu diperlihatkan dalam anggaran. Tentu saja perubahan-perubahan tersebut harus disesuaikan dengan cara yang konsisten dengan tujuan kebijakan yang mendasar untuk menghindari terganggunya aktivitas satker dan manajemen program/kegiatan.

1. Pelaksanaan Pendapatan/Penerimaan Daerah

Ketentuan-ketentuan yang harus diperhatikan dalam pelaksanaan anggaran pendapatan daerah adalah bahwa:

- a) Semua pengelolaan terhadap pendapatan daerah harus dilaksanakan melalui rekening kas umum daerah
- b) Setiap pendapatan daerah harus didukung oleh bukti yang lengkap dan sah
- c) Setiap satuan kerja yang memungut pendapatan daerah harus mengintensifkan pemungutan pendapatan yang menjadi wewenang dan tanggung jawabnya
- d) Setiap satuan kerja (SKPD) tidak boleh melakukan pungutan selain dari yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan
- e) Pendapatan daerah juga mencakup komisi, rabat, potongan, atau pendapatan lain dengan menggunakan nama dan dalam bentuk apapun yang dapat dinilai dengan uang, baik yang secara langsung merupakan akibat dari penjualan, tukar-menukar, hibah, asuransi dan/atau pengadaan barang dan jasa termasuk pendapatan bunga, jasa giro atau pendapatan lain yang timbul sebagai akibat penyimpanan dana anggaran

pada bank serta pendapatan dari hasil pemanfaatan barang daerah atas kegiatan lainnya;

- f) Semua pendapatan dari dana perimbangan dan lain-lain pendapatan yang sah dilaksanakan melalui rekening kas umum daerah dan dicatat sebagai pendapatan daerah.

2. *Pelaksanaan Belanja Daerah*

Setiap pengeluaran untuk belanja daerah atas beban APBD harus didukung dengan bukti yang lengkap dan sah. Bukti-bukti tersebut harus mendapat pengesahan dari pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab atas kebenaran material yang timbul dari penggunaan bukti tersebut. Selanjutnya dalam melaksanakan anggaran belanja daerah harus diperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a) Pengeluaran kas yang menjadi beban APBD tidak boleh dilakukan sebelum rancangan peraturan daerah tentang APBD ditetapkan dan dicantumkan dalam lembaran daerah. Pengeluaran kas tersebut tidak termasuk pengeluaran untuk belanja yang bersifat mengikat dan belanja daerah yang bersifat wajib yang ditetapkan dengan peraturan kepala daerah
- b) Dasar pengeluaran belanja untuk keperluan tak terduga yang dianggarkan dalam APBD (misalnya untuk mendanai tanggap darurat, bencana alam atau bencana sosial, termasuk pengembalian atas kelebihan penerimaan daerah tahun sebelumnya) harus ditetapkan dengan keputusan kepala daerah dan diberitahukan kepada DPRD paling lama 1 (satu) bulan sejak keputusan tersebut ditetapkan;

- c) Pimpinan instansi/lembaga penerima dan tanggap darurat harus bertanggung jawab atas penggunaan dana tersebut dan wajib menyampaikan laporan realisasi penggunaan dana kepada atasan langsung dan kepala daerah sesuai dengan tata cara pemberian dan pertanggungjawaban dana darurat yang ditetapkan dalam peraturan kepala daerah.
- d) Bendahara pengeluaran sebagai wajib pungut pajak penghasilan (PPh) dan pajak lainnya, wajib menyetorkan seluruh penerimaan potongan dan pajak yang dipungutnya ke rekening kas negara pada bank yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan sebagai bank persepsi atau pos giro dalam jangka waktu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- e) Untuk kelancaran pelaksanaan tugas SKPD, kepada pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran dapat diberikan uang persediaan yang dikelola oleh bendahara pengeluaran.

2.1.7 Fungsi-fungsi APBD

Berbagai fungsi APBN/APBD sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 3 ayat

(4) UU No. 17 Tahun 2003 tentang keuangan negara, yaitu:

1. Fungsi Otorisasi

APBD merupakan dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.

2. Fungsi Perencanaan

APBD merupakan pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.

3. Fungsi Pengawasan

APBD menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

4. Fungsi Alokasi

APBD diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.

5. Fungsi Distribusi

APBD harus mengandung arti/memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

6. Fungsi Stabilisasi

APBD harus mengandung arti atau harus menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.

Munandar (1999: 10) menyatakan bahwa 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:

1. 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.

2. 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.

3. 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

4. Fungsi Motivasi

Anggaran berfungsi pula sebagai alat untuk memotivasi para pelaksana dalam melaksanakan tugas-tugas yang diberikan untuk mencapai tujuan.

5. 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.

2.1.8 Analisis Belanja Daerah

Belanja dalam Laporan Realisasi Anggaran merupakan Komponen Penting yang mengundang perhatian public. Hal itu disebabkan karena masyarakat sebagai pemberi dana public (*public fund*) melalui pajak daerah yang mereka bayarkan berkepentingan untuk mengetahui apakah dana tersebut telah digunakan dengan semestinya, efisien, efektif, dan berorientasi pada kepentingan public. Belanja daerah tersebut juga mencerminkan kebijakan pemerintah daerah dan arah pembangunan daerah. Dalam hal organisasi menghasilkan pendapatan merupakan suatu hal yang lebih sulit dibandingkan membelanjakan. Karena sifat belanja yang relative mudah dilakukan dan rentan akan terjadinya inefisiensi dan kebocoran,

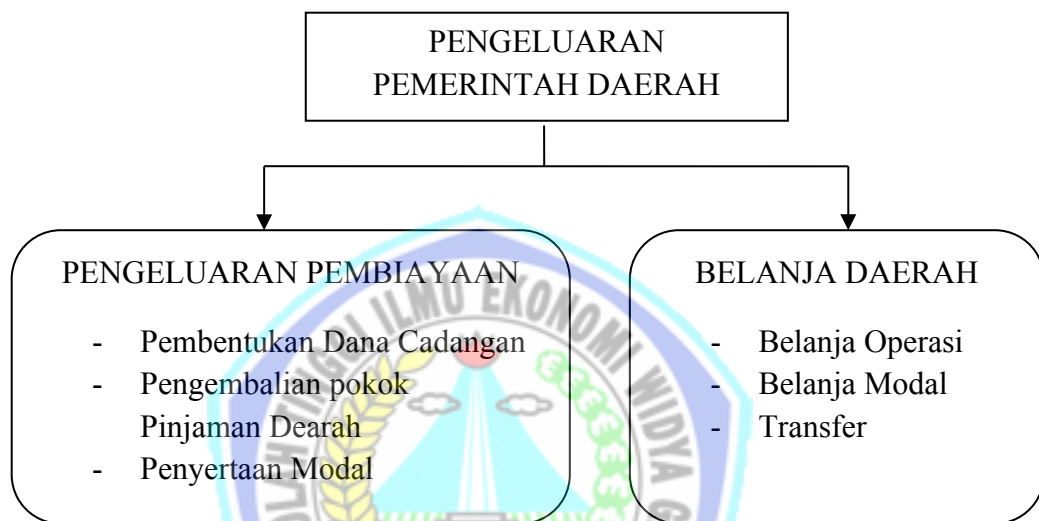
maka perencanaan, pengendalian dan pengawasan terhadap belanja sangat penting dilakukan. Setelah dibelanjakan dan dilaporkan dalam Laporan Realisasi Anggaran analisis terhadap belanja ini pun mutlak harus dilakukan untuk dijadikan dasar evaluasi, koreksi dan perbaikan ke depan.

Analisis Belanja Daerah sangat penting dilakukan untuk mengevaluasi apakah pemerintah daerah telah menggunakan APBD secara ekonomis, efisien dan efektif (value for money). Sejauh mana pemerintah daerah telah melakukan efisiensi anggaran, menghindari pengeluaran yang tidak perlu dan pengeluaran yang tidak tepat sasaran. Dengan digunakannya system penganggaran berbasis kinerja, semangat untuk melakukan efisiensi (penghematan) atas setiap belanja mutlak harus tertanam dalam jiwa setiap pegawai pemerintah daerah. Pemerintah tidak perlu lagi berorientasi untuk menghabiskan anggaran yang berakibat terjadinya pemborosan anggaran, tetapi hendaknya berorientasi pada output dan outcome dari anggaran.

2.1.9 Pengertian Belanja Daerah

Berdasarkan Standart Akuntansi Pemerintahan, belanja daerah dapat di definisikan sebagai semua pengeluaran dari Rekening Kas Umum Daerah yang mengurangi ekuitas dana lancar dalam periode tahun anggaran bersangkutan yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh pemerintah daerah. Belanja dapat dipahami sebagai kewajiban pemerintah daerah yang mengurangi kekayaan bersih yang terjadi akibat transaksi masa lalu. Namun dalam hal ini perlu dipahami bahwa belanja daerah berbeda dengan pengeluaran daerah. Tidak semua pengeluaran yang dilakukan pemerintah daerah yang menyebabkan berkurangnya kas di rekening Kas Umum Daerah dikategorikan sebagai belanja. Namun setiap

belanja merupakan pengeluaran pemerintah daerah. Pengeluaran pemerintah daerah dapat berupa belanja atau bisa juga merupakan pengeluaran pembiayaan. Kedua jenis pengeluaran ini baik belanja daerah maupun pengeluaran pembiayaan sama-sama membutuhkan bukti pengeluaran kas. Perbedaannya adalah untuk pengeluaran pembiayaan membutuhkan bukti pendukung berupa bukti memorial dan perlu persetujuan DPRD.



2.1.10 Analisis Rasio

Analisis rasio dapat mengungkapkan hubungan penting dan menjadi dasar perbandingan dalam menemukan kondisi dan tren yang sulit untuk dideteksi dengan mempelajari masing-masing komponen yang membentuk rasio (Wild, Subramanyan, Hasley, 2004). Menurut Harahap, 2006: 297 dalam Lutfia (2011) rasio keuangan adalah angka yang diperoleh dari hasil perbandingan dari suatu pos laporan keuangan dengan pos lainnya yang mempunyai hubungan yang relevan dan signifikan. Jadi dapat diambil kesimpulan bahwa analisis rasio keuangan adalah prosedur analitis yang dapat digunakan untuk membandingkan pos-pos keuangan pada laporan tahun berjalan dengan pos-pos terkait laporan periode sebelumnya. Alat rasio keuangan yang digunakan adalah analisis rasio

yang dikembangkan berdasarkan data keuangan yang bersumber dari anggaran pendapatan belanja daerah (Halim, 2004: 128) yaitu:

1. *Rasio Kemandirian Keuangan Daerah*

Rasio kemandirian keuangan daerah (otonomi fiskal) menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintah, pembangunan dan sesuai target yang ditetapkan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah. Kemandirian keuangan daerah ditunjukkan oleh besar kecilnya pendapatan asli daerah dibandingkan dengan pendapatan daerah yang berasal dari sumber lain, misalnya bantuan pemerintah pusat ataupun dari pinjaman. Rasio Kemandirian menggambarkan ketergantungan daerah terhadap sumber dana ekstern. Rasio kemandirian juga menggambarkan tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah. Semakin tinggi rasio kemandirian, semakin tinggi partisipasi masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi daerah yang merupakan komponen utama pendapatan asli daerah. Semakin tinggi masyarakat membayar pajak dan retribusi daerah akan menggambarkan tingkat kesejahteraan masyarakat yang semakin tinggi (Mahmudi, 2010: 140). Dengan rumus sebagai berikut:

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

2. *Rasio Kontribusi PAD*

Kontribusi berasal dari bahasa Inggris yaitu contribution maknanya adalah keikutsertaan, keterlibatan, melibatkan diri maupun sumbangan. Dilihat dari pengertian kontribusi menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia (KUBI), kontribusi ialah sumbang yang di dapat dari Pendapatan Asli Daerah dibagi

dengan Total Pendapatan Daerah. Untuk mengetahui Kontribusi PAD terhadap Pendapatan Daerah sebagai berikut:

$$\text{Rasio Kontribusi PAD} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Total Pendapatan Daerah}} \times 100$$

Kriteria Kontribusi menurut **Fuad Bawahir (1999)** adalah sebagai berikut:

- a. 0% - 0,9% = Relatif tidak berkontribusi
- b. 1% - 1,9% = Kurang memiliki Kontribusi
- c. 2% - 2,9% = Cukup Berkontribusi memiliki
- d. 3% - 3,9% = Memiliki Kontribusi
- e. Lebih dari 4% = Sangat memiliki Kontribusi

3. *Rasio Efektivitas PAD*

Rasio efektivitas menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan pendapatan asli daerah yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah. Kemampuan daerah dikategorikan efektif apabila rasio yang dicapai minimal sebesar 1 (satu) atau 100 persen. Namun demikian semakin tinggi rasio efektifitas, menggambarkan kemampuan daerah yang semakin baik. Guna memperoleh ukuran yang lebih baik, rasio efektifitas tersebut perlu dipersandingkan dengan rasio efisiensi yang dicapai pemerintah daerah. (**Mahmudi, 2010: 143**). Dengan rumus sebagai berikut:

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

Rasio efektivitas PAD menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam memobilisasi penerimaan PAD sesuai dengan yang ditargetkan. Secara umum, nilai efektivitas PAD dapat dikategorikan sebagai berikut :

- Sangat efektif = >100%
- Efektif = 100%
- Cukup efektif = 90%-99%
- Kurang efektif = 75%-89%
- Tidak efektif = <75%

4. *Rasio Efisiensi Belanja*

Rasio Efisiensi Belanja merupakan perbandingan antara Realisasi belanja dengan Anggaran Belanja. Rasio efisiensi Belanja ini digunakan untuk mengukur tingkat penghematan anggaran yang dilakukan pemerintah. Angka yang dihasilkan dari rasio efisiensi ini tidak bersifat Absolut, tetapi relative. Artinya tidak ada standart baku yang dianggap baik untuk rasio ini. Kita hanya dapat mengatakan bahwa tahun ini belanja pemerintah daerah relative lebih efisien dibanding tahun lalu. Rasio Efisiensi Belanja dirumuskan sebagai berikut :

$$\text{Rasio Efisiensi Belanja} = \frac{\text{Realisasi Belanja}}{\text{Anggaran Belanja}} \times 100\%$$

2.1.11 Tujuan Analisis Rasio Keuangan

Analisis rasio keuangan APBD dilakukan dengan membandingkan hasil yang dicapai dari satu periode dibandingkan dengan periode sebelumnya sehingga dapat diketahui bagaimana kecenderungan yang terjadi. Dengan analisa inipemerintah dapat menilai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan otonomi daerah, mengukur efektifitas dan efisiensi dalam merealisasikan pendapatan daerah, mengukur sejauh mana aktivitas pemerintah dalam membelanjakan pendapatan daerahnya, mengukur kontribusi masing-masing sumber pendapatan dalam pembentukan pendapatan daerah, dan dapat

mengukur layak/tidak layak Pemerintah Daerah dalam mengembalikan angsuran pokok pinjaman.



2.2. Kajian Penelitian Terdahulu

Menurut Dyah Rahmawati (2009) yang melakukan penelitian tentang PAD di Kabupaten Salatiga selama kurun waktu tahun 2004-2008 diperoleh hasil penelitian bahwa ratio PAD terhadap penerimaan pemerintah daerah sebesar 5,2% artinya kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai kegiatan pemerintahannya di daerah masih lemah yaitu 5,2%, sedangkan sebahagian besarnya dibiayai oleh penerimaan dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana perimbangan lainnya.

Kemudian penelitian yang dilakukan oleh Bappeda Provinsi NAD (2006:69) menyatakan bahwa merosotnya penerimaan PAD di Banda Aceh dan sekitarnya tahun 2005 disebabkan karena eksternalitas gempa bumi dan tsunami yang terjadi pada penghujung tahun 2004, sehingga subjek dan objek sumber-sumber PAD belum dapat diberdayakan secara wajar. Hasil penelitian memperlihatkan bahwa realisasi penerimaan PAD sebesar 49% dari yang ditargetkan yaitu Rp. 39.000.000.000,00. ketidakmampuan tersebut disamping disebabkan oleh berkurangnya sumber-sumber PAD juga disebabkan oleh kinerja aparatur pemerintah daerah relatif rendah, karena baru mengalami musibah tersebut. Penelitian yang dilakukan Randi (2009) tentang posisi keuangan daerah di Kota Langsa dengan menggunakan data time series dari tahun 2004-2008 dimana secara rata-rata perkembangan PAD sebesar 5,45% sedangkan perkembangan penerimaan pemerintah naik 20% secara rata-rata pada periode yang sama.

Menurut Azwir (2006:91) menyatakan bahwa dari berbagai daerah yang ada di Indonesia terdapat lebih dari 70% jumlah daerah di Indonesia,

terutama daerah-daerah yang terletak di luar pulau Jawa mengalami kesulitan keuangan guna mempercepat pelaksanaan otonomi di daerahnya secara luas dan mandiri sedangkan 30% dari jumlah daerah telah dapat membiayai kegiatan pemerintahannya di daerah dengan menggunakan sumber-sumber keuangan yang digali dari daerahnya sendiri.

Abdul Halim (2004) meneliti pengaruh dana alokasi umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Pemerintah Daerah : Study Kasus Kabupaten/Kota di Jawa dan Bali. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa DAU berpengaruh terhadap Belanja Daerah dan PAD berpengaruh terhadap Belanja Pemerintahan Daerah.

Kusumayoni (2004) yang meneliti tentang kemampuan keuangan daerah di kabupaten Klungkung menemukan bahwa kemampuan keuangan daerah yang diproyeksikan dalam pendapatan asli daerah, pajak daerah, dan retribusi daerah mempunyai pengaruh positif dan signifikan terhadap pengeluaran daerah. Dalam penelitiannya juga menunjukkan bahwa PDRB mempunyai pengaruh positif dan signifikan terhadap penerimaan pendapatan asli daerah, pajak daerah, dan retribusi daerah.

Maulida (2007) yang meneliti tentang pengaruh Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah terhadap Prediksi Belanja Daerah menemukan bahwa Dana Alokasi Umum berpengaruh positif terhadap prediksi Belanja Daerah, dan Pendapatan Asli Daerah berpengaruh Positif terhadap Prediksi belanja daerah.

Menurut **Mardiasmo dkk (2000:3-4)** menyatakan bahwa sisi pendapatan, kemampuan pemerintah daerah dalam meningkatkan pendapatan daerahnya secara berkesinambungan masih lemah. Bahkan masalah yang sering muncul adalah

rendahnya kemampuan pemerintah daerah untuk menghasilkan prediksi pendapatan daerah yang akurat, sehingga belum dapat dipungut secara optimal.

Addina Marizka (2010) yang meneliti tentang Analisis Kinerja Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Pemerintah Kota Medan menunjukkan bahwa kinerja pemerintah Kota Medan dilihat dari analisis varians secara umum dapat dikatakan dengan baik meskipun terlampauinya target anggaran. Sedangkan kinerja pendapatan pemerintah Kota Medan dilihat dari analisis pertumbuhan pendapatan Kota Medan tahun 2003-2007 cukup baik. Kinerja pendapatan jika dilihat dari rasio keuangan menunjukkan bahwa derajat desentralisasi Kota Medan masih rendah, kemandirian keuangan Kota Medan masih rendah dan mempunyai kecenderungan menurun. Tetapi pemerintah Kota Medan cukup efektif dalam merealisasikan pajak daerah meskipun derajat kontribusi BUMD terhadap PAD masih sangat kecil. Jika dilihat dari kinerja belanja pemerintah Kota Medan dilihat dari analisis varians secara umum pemerintah Kota Medan dapat dikatakan baik dari tahun 2003-2007, dan pertumbuhan belanja Kota Medan cenderung fluktuatif. Kinerja pemerintah Kota Medan dari analisis pembiayaan secara umum sudah baik dilihat dari SILPA yang bersaldo positif.

Selanjutnya **Sri Rahayu (2009)** yang meneliti tentang Pengukuran Kinerja Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Pemerintah Daerah Muaro Jambi. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa Kabupaten Muaro Jambi rasio efektivitas bernilai tinggi, rasio efisiensi bernilai rendah, Rasio pertumbuhan semakin meningkat, dan rasio Kemandirian dan rasio aktivitas masih rendah .

Dan terakhir penelitian yang dilakukan oleh **Mohammad Adhim (2008)** tentang Analisis Kinerja Anggaran Pemerintah dan Kaitannya dengan Perekonomian Daerah Kabupaten Sorolangun. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa Kabupaten Sarolangun dalam merealisasikan pendapatan baik PAD dan pajak daerah dari tahun 2001-2007 dapat dikatakan efektif dan efisien. Kabupaten Sarolangun masih tergantung pada pemerintah pusat sehingga penyelenggaraan desentralisasi masih rendah. Dalam merealisasikan belanja dapat dikatakan efisien dan pertumbuhan belanja menunjukkan pertumbuhan yang positif yang diimbangi dengan pertumbuhan pendapatan yang juga positif.

2.3. Kerangka Pemikiran

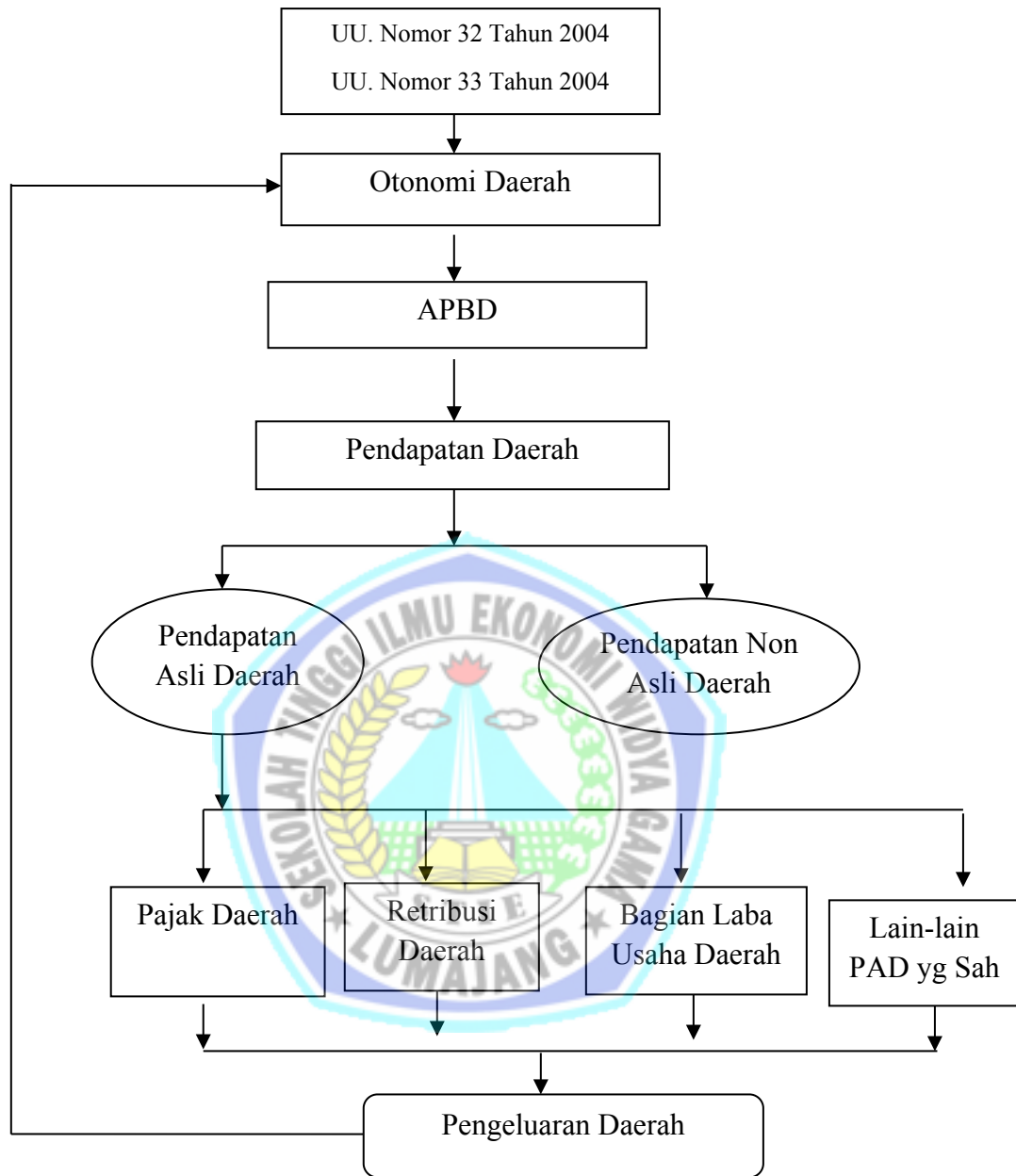
a) Kerangka Berpikir dan Kerangka Konsep

Berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang direvisi menjadi Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Otonomi Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 yang kemudian direvisi menjadi Undang-undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menuntut adanya kemandirian fiskal daerah agar dapat membiayai daerahnya sendiri. Daerah otonomi harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan sendiri, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerahnya. Otonomi daerah memaksa daerah agar mampu secara cermat mengidentifikasi permasalahan serta mampu menggali sumber-sumber penerimaan daerah yang belum optimal maupun yang masih terpendam untuk dapat meningkatkan PAD.

Ukuran kemampuan keuangan daerah sangat ditentukan oleh derajat desentralisasi fiskal yaitu sejauh mana sumber-sumber pendapatan daerah memberikan kontribusi terhadap total penerimaan sebagai sumber keuangandalam pembangunan. Untuk dapat meningkatkan derajat desentralisasi fiskal maka sangat diperlukan upaya-upaya untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

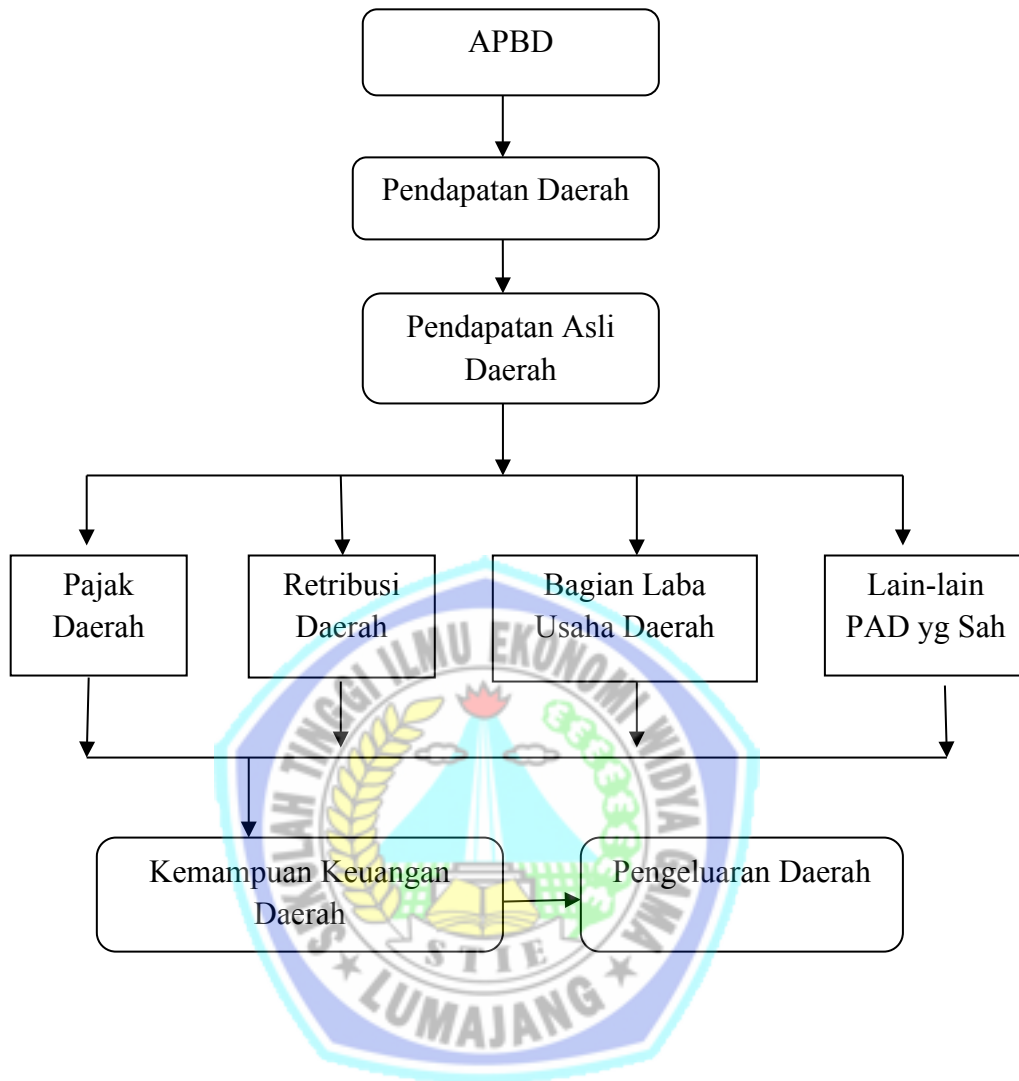


b). Kerangka Berpikir



Gambar 3. Kerangka berfikir Analisis Kemampuan Keuangan Daerah Dalam Membiayai Pengeluaran Daerah Kabupaten Lumajang

c). Kerangka Konsep



Gambar 4. Kerangka Konsep Analisis Kemampuan Keuangan Daerah Dalam Membiayai Pengeluaran Daerah Kabupaten Lumajang.