

**BAB II**  
**TINJAUAN PUSTAKA**

**2.1. Penelitian Terdahulu**

**Tabel 2. 1**  
**Penelitian Terdahulu**

<b>No</b>	<b>Nama</b>	<b>Metode Penelitian</b>	<b>Hasil Penelitian</b>
1.	Rika Viara, Lilik Pujiati, (2019), Analisis Kemampuan Pendapatan Asli Daerah Untuk membiayai Belanja Daerah Pada Pemerintah Kabupaten Jombang	Deskriptif Kualitatif	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kemampuan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Jombang dilihat dari segi analisis varians sudah dapat memenuhi kebutuhan dana dalam penyelenggaraan tugas – tugas Pemerintahan.</li> <li>2. Dari segi evektifitas Pendapatan Asli Daerah Pemerintah Daerah Kabupaten Jombang dinyatakan sangat efektif.</li> <li>3. Belanja Daerah pada Pemerintah Daerah Kabupaten Jombang sangat efisien.</li> <li>4. Dilihat dari rasio keuangan dalam hal ini, derajat desentralisasi masih sangat rendah.</li> <li>5. Pemerintah Daerah Kabupaten Jombang masih sangat tergantung terhadap pendapatan transfer/ dana perimbangan dari Pemerintah Pusat.</li> </ol>
2.	Rani Febri Ramadani, Elfreda Aplonia Lau, Suyatin (2016) Analisis Kinerja Anggaran Dan Realisasi Pendapatan Dan Belanja Daerah Permerintah Kota Samarinda	Deskriptif Kualitatif	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Varians Pendapatan Daerah dengan rata-rata 1,17%,</li> <li>2. Pertumbuhan Pendapatan Daerah rata-rata (positif) 16,75%,</li> <li>3. Rasio Kemandirian Daerah rata-rata 12,73%,</li> <li>4. Derajat Desentralisasi rata-rata 11,22%,</li> <li>5. rasio efektivitas rata-rata besar dari 100% yaitu 100,37%</li> <li>6. Varians Pendapatan Daerah rata-rata 1,10%,</li> </ol>

			<ul style="list-style-type: none"> <li>7. Rasio Pertumbuhan Belanja Daerah mengalami pertumbuhan rata-rata 18,26%,</li> <li>8. Keserasian Belanja Daerah dapat dikatakan bahwa Pemerintah Kota Samarinda mengalokasikan sebagian besar anggaran belanjanya untuk Belanja</li> <li>9. Operasi rata-rata 66,17% dibandingkan dengan Belanja Modal rata-rata 33,79%.</li> <li>10. Efisiensi Belanja Daerah menunjukkan rata-rata dibawah 100% yaitu 76,36%.</li> </ul>
3.	I Dewa Gde Bisma, Hery Susanto, (2010), Evaluasi Kinerja Keuangan Daerah Pemerintah Povinsi Nusa Tenggara Barat Tahun Anggaran 2003–2007	Deskriptif kualitatif	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. Rasio tingkat kemandirian keuangan daerah rata-rata 54,58%.</li> <li>2. Rasio tingkat ketergantngan keuangan daerah rata-rata 77,9%.</li> <li>3. Rasio desentralisasi fiscal rata-rata 32,61%.</li> <li>4. Rasio efektifitas APBD rata-rata 102,14%.</li> <li>5. Rasio efisiensi APBD rata-rata 109,93%.</li> </ul>
4.	Aprisilia Ristia Kaeng, David P.E. Saerang. (2015), Analisis Pendapatan Asli Daerah Untuk Belanja Daerah pada Pemerintah Kota Tomohon	Kualitatif	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. Derajat desentralisasi rata-rata 2,20% dan itu menunjukkan cukup rendah/sangat kurang.</li> <li>2. Rasio kemandirian keuangan daerah rata-rata 2,51%.</li> <li>3. Rasio pertumbuhan belanja rata-rata 1,66%</li> <li>4. Rasio pertumbuhan daerah rata-rata positif.</li> </ul>
5.	Fransiskus X.W Katit, Sherly Pinatik. (2016), Analisis Kinerja Belanja Pada Pemerintah Daerah Kabupaten Asmat Provinsi Papua	Induktif Kualitatif	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. Analisis Varians Belanja Pemerintah Daerah Kabupaten Asmat telah memanfaatkan APBD dengan baik.</li> <li>2. Pertumbuhan belanja adalah positif secara umum pemanfaatan belanja dalam APBD selalu mengalami pertumbuhan yang baik.</li> <li>3. Rata-rata belanja operasi mencapai 70,00% dari keseluruhan belanja.</li> <li>4. Belanja modal rata-rata selama tahun 2013 sampai dengan tahun 2015 hanya 26,15%.</li> </ul>

6.	Laedy Tamboto1,Jenny Morasa, Lidia Mawikere.(2014), Analisis Kemampuan Keuangan Daerah Dalam Masa Otonomi Daerah Pada Kabupaten Minahasa Tenggara	Deskriptif, Analisis Trend	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Rasio kemandirian keuangan masih sangat rendah.</li> <li>2. Rasio efektifitas Pendapatan Asli Daerah berfluktuasi dan berkisar antara 59,66 % sampai dengan 152,86% dan efektif.</li> <li>3. Rasio efisiensi keuangan berkisar antara 81,23% sampai dengan 106,23%. Hal ini menunjukkan kinerja pemerintah daerah dalam merealisasikan pengeluarannya kurang efisien.</li> </ol>
----	---	----------------------------	--

Persamaan penelitian terdahulu dan penelitian sekarang adalah sama-sama meneliti tentang kinerja keuangan daerah, perbedaannya adalah penelitian yang sekarang membahas lebih banyak rasio yang dapat mengukur kinerja keuangan dalam membiayai belanja daerah di Kabupaten Jombang.

## 2.2. Landasan Teori

### 2.2.1. Reinventing Government

Lembaga sektor pemerintah yang berkebiasaan *entrepreneurial*, dengan memanfaatkan Sumber Daya yang ada namun menggunakannya dengan cara yang baru guna mencapai Efisien dan Efektifitas serta Konsep yang mengkomunikasikan pandangan yang berisi bahwa perubahan bidang pemerintahan yang memanfaatkan *Reinventing Government* salah satu sudut pandang dalam menelaah kembali pemerintahan adalah *Mission Driven Budgeting* dipergunakan :

#### a. Teori Kebijakan

Menurut Jones (1997) kebijakan merupakan keputusan tetap yang dicirikan oleh pelaku bersifat konsisten dan pengulangan (*repetiveness*) tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut. Dengan kata lain keputusan tersebut memiliki dasar hukum yang kuat sehingga harus dibuat secara konsisten serta

harus dilaksanakan oleh semua pihak yang berada di dalam ruang lingkup berlakunya kebijakan tersebut, termasuk diantaranya pihak-pihak yang membuat kebijakan. Dalam melaksanakan kebijakan publik tadi perlu dikontrol dan dievaluasi, sejauh mana kinerja mereka dalam melaksanakan apa yang menjadi tugas dan fungsinya masing-masing..

Jones (1996: 166) mengatakan bahwa: Implementasi kebijakan adalah suatu kegiatan yang dimaksudkan untuk mengoperasikan sebuah program dengan memperhatikan tiga aktivitas utama kegiatan. Menurut Jones ketiga aktivitas tersebut dapat mempengaruhi implementasi kebijakan. Tiga aktivitas dimaksud adalah:

1. Organisasi, pembentukan atau penataan kembali sumber daya, unit-unit serta metode untuk menunjang agar program berjalan,
2. Interpretasi, menafsirkan agar program menjadi rencana dan pengarahan yang tepat dan dapat diterima serta dilaksanakan, dan
3. Aplikasi (penerapan), berkaitan dengan pelaksanaan kegiatan rutin yang meliputi penyediaan barang dan jasa.

#### **b. Implementasi Kebijakan**

George C. Edward III (dalam Subarsono, 2011: 90-92) ada empat variabel dalam implementasi kebijakan publik yaitu:

1. Komunikasi, yaitu keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, dimana yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (target group), sehingga akan mengurangi distorsi implementasi.
2. Sumberdaya, meskipun isi kebijakan telah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, maka

implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, misalnya kompetensi implementor dan sumber daya finansial.

3. Disposisi, adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka implementor tersebut dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.
4. Struktur Birokrasi, Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek dari struktur organisasi adalah Standard Operating Procedure (SOP) dan fragmentasi. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan red-tape, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks, yang menjadikan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

Pendekatan implementasi kebijakan publik merupakan pendekatan ilmiah. Oleh karena itu, dalam pendekatan implementasi kebijakan perlu memperhatikan ciri-ciri yang ditunjukkan dalam pendekatan ilmiah sebagaimana dikemukakan Abidin (2004: 62-63), bahwa dalam pendekatan ilmiah terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan :

1. Pengumpulan data dan analisis bersifat objektif atau tidak bias. Dalam pendekatan ilmiah, analisis dilakukan setelah memperoleh data secara objektif. Dengan demikian, diharapkan dapat diperoleh informasi tentang kepastian dalam pelaksanaan sesuatu kebijakan yang siap diimplementasikan.

2. Pengumpulan data secara terarah. Untuk kepentingan implementasi kebijakan dibutuhkan data yang akurat dan terarah agar setiap produk kebijakan dapat diimplementasikan sesuai dengan substansi dari produk kebijakan tersebut.
3. Penggunaan ukuran dan kriteria yang relevan
4. Rumusan kebijakan yang jelas.

### **c. Teori Anggaran**

Negara/Kawasan sebagai substansi area publik juga menggunakan rencana keuangan sebagai sebuah tugas untuk mendapatkan apa yang diharapkan. Seperti dijelaskan diteori strategi, bahwasannya dalam alur implementasi dan penyusunan pengaturan tersebut memuat dua area yaitu area politik dan area administrasi. Demikian pula strategi pengeluaran secara tegas dipengaruhi oleh perubahan yang terjadi didunia politik, seperti yang ditunjukkan oleh Shah dan Shen, rencana pengeluaran publik diharapkan memuaskan beberapa kapasitas berbanding dengan perintah yang dialokasikan pada otoritas publik yang diperlukan planning secara terus- menerus, penanganan meneter, perwujudan produktif dan pengaturan kantor dan Yayasan untuk mewakili pelaksanaan pemerintahan kepada masyarakat.

#### **2.2.2. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)**

Definisi APBD/Taksiran Pendapatan serta Belanja Provinsi sebagaimana dijelaskan oleh Bastian (2006) ialah lambang perencanaan kinerja Pemerintahan Provinsi sebagai unit kas untuk jangka waktu satu tahun setiap tahun dan diarahkan pada tujuan bantuan pemerintah umum. APBD menjadi alasan administrasi moneter provinsi dalam satu tahun anggaran 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.

Tahapan penyusunan APBD berbasis kinerja seperti yang dijelaskan diatas, maka penerapan penganggaran berbasis kinerja lebih menekankan pada informasi kinerja atas pelaksanaan suatu program dan kegiatan serta dampak/hasilnya pada masyarakat luas. Dari tahapan siklus penganggaran berbasis kinerja yang harus dijalani, lebih disederhanakan menjadi : 1) penetapan sasaran strategis; 2) penetapan outcome program dan output kegiatan; 3) penetapan indikator kinerja utama program dan indikator kinerja kegiatan; 4) penetapan standar biaya; 5) penghitungan kebutuhan anggaran. Setelahnya untuk dapat menilai/menjamin efektivitas dan efisiennya penyusunan anggaran termasuk program dan kegiatan dalam pelaksanaan anggaran dibutuhkan pertanggungjawaban baik keuangan maupun kinerja kemudian ditindaklanjuti dengan proses monitoring dan evaluasi.

Perencanaan strategis adalah merupakan suatu proses merencanakan hasil dan strategi secara sistematis dan berkesinambungan dengan memperhitungkan potensi, peluang dan kendala yang mungkin ada/timbul (Tjandra, 2013). Guna menjabarkan rencana strategis yang disusun pemerintah daerah lebih lanjut harus membuat rencana kinerja tahunan, yang mencakup periode tahunan rencana strategis yang disusun. Di dalamnya, instansi pemerintah mendefinisikan seluruh sasaran strategis, kebijakan,

program dan kegiatan yang akan diimplementasikan dalam satu tahun kegiatan. Rencana kinerja menjadi dasar penyusunan dan pengajuan anggaran berbasis kinerja.

Dalam *Better Practice Guide : Developing and Managing Internal Budget* yang di published pada Australian National Audit Office 27 Juni 2008 yang menjelaskan bahwa menyusun dan melaksanakan proses/sistem penganggaran adalah langkah utama pada sebagian besar organisasi. Proses penyusunan dilakukan secara berkesinambungan sepanjang tahun dan melibatkan para pemangku kepentingan. Dengan demikian, agar proses penganggaran berjalan efektif maka dibutuhkan langkah-langkah sebagai berikut (Kementerian Keuangan RI, 2014) : 1) koordinasi dan perencanaan yang efektif; 2) pendekatan penganggaran yang efektif; 3) koordinasi dan quality assurance yang efektif.

Monitoring merupakan suatu penilaian secara berkesinambungan atas implementasi rencana program/kegiatan, terutama berkaitan dengan jadwal waktu yang telah disepakati, penggunaan sumber daya, serta kualitas yang telah direncanakan. Sedangkan evaluasi merupakan penilaian periodik atas suatu program/ kegiatan, yang berkaitan dengan relevansi dari program/ kegiatan tersebut, tingkat kinerjanya, efisien dan efektivitas, serta dampak yang terjadi, yang dikaitkan dengan tujuan dan sasaran yang telah direncanakan (Kementerian Keuangan, 2014). Keterkaitan antara monitoring dan evaluasi adalah laporan hasil monitoring biasanya akan digunakan sebagai sumber informasi dasar bagi pelaksanaan evaluasi.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pasal 1 menyebutkan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah selanjutnya disebut APBD, adalah rencana keuangan tahunan Pemerintah Daerah yang

ditetapkan dengan peraturan daerah. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006, menyebutkan struktur APBD merupakan suatu kesatuan yang terdiri dari:

#### **A. Pendapatan Daerah**

Pendapatan daerah menurut ketentuan umum Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 pasal 1 poin 15 tentang pemerintahan daerah adalah Pendapatan Daerah adalah semua hak daerah yang diakui sebagai penambahan nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Sedangkan menurut Abdul Halim (2004:69) "Pendapatan adalah semua penerimaan daerah dalam bentuk peningkatan aktiva atau penurunan utang dari berbagai sumber dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan". Pendapatan Daerah bersumber dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan dan lain-lain pendapatan yang sah. Dana perimbangan merupakan pendanaan daerah yang bersumber dari APBN yang terdiri dari dana bagi hasil, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus. Dana bagi hasil bersumber dari Pajak dan sumber daya alam.

#### **B. Pendapatan asli daerah (PAD)**

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah. Optimalisasi penerimaan Pendapatan Asli Daerah hendaknya didukung upaya Pemerintah Daerah dengan meningkatkan kualitas layanan publik (Mardiasmo, 2009:46).

##### **a) Pajak Daerah**

Pajak daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah (Yani, 2008:52).

Menurut UU No.11/1957, pajak daerah adalah pungutan yang dilakukan oleh daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku,yang ditetapkan melalui peraturan daerah. Pungutan ini dikenakan kepada setiap objek pajak seperti orang/badan maupun benda bergerak/tidak bergerak.

Sedangkan pengertian pajak daerah menurut Rochmad,1980 (dalam Josef 2005) adalah pajak yang dipungut oleh daerah-daerah Swatantra, seperti Propinsi, Kotapraja, Kabupaten dan sebagainya. Sedangkan menurut Siagian, (dalam Josef, 2005) pajak daerah adalah pajak negara yang diserahkan kepada daerah dan dinyatakan sebagai pajak daerah dengan Undang-Undang. Menurut Ahmad (2008) pajak daerah adalah: “ Pajak daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang,yang dipaksakan berdasarkan peraturan yang berlaku,yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah”.

Ciri-ciri pajak daerah menurut Josef (2005) adalah :

- a. Pajak daerah yang berasal dari pajak negara yang diserahkan kepada daerah sebagai pajak daerah
- b. Penyerahan dilakukan berdasarkan undang-undang.
- c. Pajak daerah dipungut oleh daerah berdasarkan ketentuan undang-undang dan /peraturan hukum lainnya.
- d. Hasil pungutan pajak daerah dipergunakan untuk membiayai penyelenggaraan urusan-urusan rumah tangga daerah atau untuk membiayai pengeluaran daerah sebagai badan hukum publik.

Meskipun beberapa jenis pajak daerah sudah ditetapkan dalam undang-undang no.24 tahun 2000, daerah kabupaten kota diberi peluang dalam menggali potensi sumber-sumber keuangan dengan menetapkan jenis pajak selain yang telah ditetapkan, sepanjang memenuhi kriteria yang telah ditetapkan dan sesuai dengan aspirasi masyarakat. Menurut Ahmad (2008), kriteria pajak daerah selain yang ditetapkan UU bagi kabupaten/kota adalah :

- a. Bersifat pajak bukan retribusi
- b. Objek pajak terletak atau terdapat di wilayah daerah kabupaten/kota yang bersangkutan dan mempunyai mobilitas yang cukup rendah serta hanya melayani masyarakat di wilayah kabupaten/ kota yang bersangkutan.
- c. Objek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum.
- d. Objek pajak bukan merupakan objek pajak provinsi dan/atau objek pajak pusat.
- e. Potensinya memadai
- f. Tidak memberikan dampak ekonomi yang negative
- g. Memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat.
- h. Menjaga kelestarian lingkungan.

**Jenis pajak kabupaten/ kota terdiri dari :**

- a. Pajak Hotel

Pajak hotel adalah pajak atas pelayanan hotel. Hotel adalah bangunan yang khusus disediakan bagi orang untuk dapat menginap/ istirahat, memperoleh pelayanan dan fasilitas lainnya dengan dipungut bayaran, termasuk bangunan lainnya yang menyatu, dikelola dan dimiliki oleh pihak yang sama, kecuali untuk pertokoan dan perkantoran.

b. Pajak Restoran

Pajak restoran adalah pajak atas Pelayanan restoran. Restoran adalah tempat menyantap makanan dan minuman yang disediakan dengan dipungut bayaran,tidak termasuk usaha boga/catering.

c. Pajak hiburan

Pajak hiburan adalah pajak atas penyelenggaraan hiburan. Hiburan adalah semua jenis pertunjukan, permainan, ketangkasan, dan/ keramaian dengan nama atau bentuk apapun,yang ditonton atau dinikmati oleh setiap orang dengan dipungut bayaran,tidak termasuk penggunaan fasilitas untuk berolah raga.

d. Pajak reklame

Pajak reklame adalah pajak atas penyelenggaraan reklame. Reklame adalah benda, alat, perbuatan atau media yang menurut bentuk dan corak ragamnya untuk tujuan komersial,dipergunakan untuk memperkenalkan, menganjurkan atau memujikan suatu barang, jasa atau orang atauapun untuk menarik perhatian kepada suatu barang, jasa atau orang yang ditempatkan atau dapat dilihat, dibaca, dan didengar dari suatu tempat oleh umum kecuali yang dilakukan oleh pemerintah.

e. Pajak penerangan jalan

Pajak penerangan jalan adalah pajak atas penggunaan tenaga listrik,dengan ketentuan bahwa diwilayah daerah tersebut tersedia penerangan jalan yang rekeningnya oleh pemerintah daerah.

f. Pajak pengambilan bahan galian golongan C

Pajak pengambilan bahan galian golongan C adalah pajak atas kejadian pengambilan bahan galian golongan C sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Yang merupakan objek pajak ini adalah kegiatan eksploitasi bahan galian golongan C yang meliputi abses, batu tulis, batu setengah permata, batu kapur, batu apung, batunpermata, bentonite, salomit, feldspar, garam batu (*halite*), garafit, granit, gips, kalsit, kaolin, leusit, magnesit, mika, marmer, nitrat, opsidien, oker, pasir dan kerikil, pasir kuarsa, perlit, phopspat, talk, tanah serap (*fullers earth*), tanah diatome, tanah liat, tawas, *tras*, *yarosif*, *zeolite*.

g. Pajak Parkir

Pajak parkir adalah pajak yang dikenakan atas penyelenggaraan tempat parkir diluar badan jalan oleh orang pribadi atau badan, baik yang disediakan berkaitan dengan pokok usaha maupun yang disediakan sebagai suatu usaha, termasuk penyediaan tempat penitipan kendaraan bermotor dan garansi kendaraan bermotor yang memungut bayaran.

**b) Retribusi Daerah**

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 (Yani, 2008:63).

Menurut UU no.34 tahun 2000 pasal 1 dinyatakan 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.

Ciri-ciri retribusi daerah menurut Josef (1998) adalah :

- a. Retribusi daerah dipungut oleh daerah
- b. Dalam pemungutan retribusi daerah terdapat prestasi yang diberikan oleh daerah langsung dapat ditunjuk

- c. Retribusi dikenakan kepada siapa saja yang memanfaatkan atau merasakan jasa yang disediakan daerah.

Adapun yang termasuk retribusi daerah menurut UU no.34 tahun 2000 adalah :

1. Retribusi jasa umum
  - a) Pelayanan kesehatan
  - b) Pelayanan kebersihan
  - c) Penggantian biaya cetak KTP dan akte kelahiran
  - d) Pelayanan pemakaman dan penguburan mayat
  - e) Pelayanan parkir ditepi jalan umum
  - f) Pelayanan pasar
  - g) Pemeriksaan alat pemadam kebakaran
  - h) Penggantian biaya cetak prta
  - i) Pengujian kapal perikanan
2. Retribusi jasa usaha
  - a) Pemakaian kekayaan daerah
  - b) Retribusi pasar grosir/pertokoan
  - c) Retribusi tempat pelelangan
  - d) Retribusi terminal
  - e) Retribusi tempat khusus parkir
  - f) Retribusi tempat penginapan
  - g) Retribusi penyedotan kakus
  - h) Retribusi rumah potong hewan
  - i) Retribusi pelayanan pelabuhan kapal

- j) Retribusi tempat rekreasi dan olah raga
  - k) Retribusi tempat penyeberangan diatas air
  - l) Retribusi pengolahan limbah cair
  - m) Retribusi penjualan produksi usaha daerah.
3. Retribusi perizinan tertentu
- a) Izin mendirikan bangunan
  - b) Izin penggunaan tanah
  - c) Izin gangguan
  - d) Izin trayek.

### **C. Dana Perimbangan**

Menurut Mardiasmo (2010), Perimbangan keuangan antara pemerintah Pusat dan Daerah pada hakekatnya mencakup pembagian keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah. Menurut (Machfud, dkk, 2002) Dana perimbangan menurut Peraturan Pemerintah No. 104 Tahun 2000 adalah dana yang bersumber dari penerimaan APBN yang dialokasikan pada daerah untuk membiayai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dalam UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah dan Peraturan Pemerintah No. 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan dijelaskan bahwa dana perimbangan terdiri dari dana bagi hasil (DBH), dana alokasi umum (DAU), dan dana alokasi khusus (DAK). Setiap komponen dalam dana perimbangan terkait erat dengan komponen lainnya. Menurut Abdul (2004) dana perimbangan merupakan kelompok sumber pembiayaan pelaksanaan desentralisasi yang alokasinya tidak dapat dipisahkan satu dengan lainnya. Mengingat tujuan masing-masing

jenis penerimaan tersebut saling mengisi dan melengkapi. Menurut Machfud, dkk (2002) tujuan umum dari dana perimbangan adalah:

1. untuk meniadakan meminimumkan ketimpangan fiskal vertikal,
2. untuk meniadakan meminimumkan ketimpangan fiskal horizontal,
3. memperhitungkan sebagian atau seluruh limpahan manfaat (yang menimbulkan biaya) tersebut

Prinsip Kebijakan Perimbangan Keuangan dalam BAB II pasal 2 Undang-Undang Perimbangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah,yaitu :

1. Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yaitu merupakan subsistem keuangan Negara sebagai konsekuensi pembagian tugas antara Pemerintah Pusat dan Daerah.
2. Pemberian sumber keuangan negara kepada Pemerintah Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi didasarkan atas penyerahan tugas oleh pemerintah Pusat kepada Pemerintah daerah dengan memperhatikan stabilitas dan keseimbangan fiskal.
3. Perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah merupakan suatu sistem yang menyeluruh dalam rangka pendanaan penyelenggaraan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Dalam BAB II pasal 3 Undang-Undang Perimbangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, menyebutkan Dana Perimbangan bertujuan mengurangi kesenjangan fiskal antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Klasifikasi Dana Perimbangan

- 1) Dana Bagi Hasil

Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah, Dana bagi hasil adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi DBH dilaksanakan dengan prinsip menurut sumbernya, dalam arti bahwa bagian daerah atas penerimaan yang dibagikan didasarkan atas daerah penghasil. Prinsip tersebut berlaku untuk semua komponen DBH, kecuali DBH perikanan yang dibagi sama rata ke seluruh kabupaten/kota. Selain itu, penyaluran DBH baik pajak maupun SDA dilakukan berdasarkan realisasi tahun berjalan, DBH terdiri dari :

1. Dana Bagi Hasil yang bersumber dari pajak terdiri dari :

Pajak Bumi dan Bangunan (PBB)

- a. Dana Bagi Hasil dari penerimaan PBB sebesar 90% untuk daerah.
- b. 10% bagian pemerintah dari penerimaan PBB dibagikan kepada seluruh daerah kabupaten/kota yang didasarkan atas realisasi penerimaan PBB tahun anggaran berjalan.

Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB)

- a. Dana Bagi Hasil dari penerimaan BPHTB adalah sebesar 80% untuk Pemerintah Daerah.
- b. 20% Bagi pemerintah pusat dari penerimaan besar BPHTB dibagikan dengan porsi yang sama besar untuk seluruh kabupaten/kota.
- c. Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi dalam Negeri dan PPh pasal 21.

Dana Bagi Hasil dari penerimaan PPh tersebut dibagi antara pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota. Penyaluran Dana Bagi Hasil ini dilaksanakan secara triwulan, yang merupakan bagian daerah adalah sebesar 20%. Kemudian Dana Bagi Hasil tersebut dibagi dengan imbangan 60% untuk kabupaten/kota dan 40% untuk provinsi.

1. Dana bagi hasil yang bersumber dari Sumber Daya Alam, yaitu:

a. Kehutanan

Penerimaan kehutanan yang berasal dari penerimaan Iuran Pengusaha Hutan (IHPH) dan provinsi Sumber Daya Hutan (PSDH) yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan dibagi dengan imbangan :

- 1) 20% untuk pemerintah pusat
- 2) 80% untuk pemerintah daerah

Penerimaan kehutanan yang berasal dari Dana Reboisasi dibagi dengan imbangan:

- 1). 60% untuk pemerintah pusat
- 2). 40% untuk pemerintah daerah.

b. Pertambangan umum

Penerimaan pertambangan umum yang dihasilkan dari daerah yang bersangkutan, dibagi dengan imbangan :

- 1). 20% untuk pemerintah pusat
- 2). 80% untuk pemerintah daerah

c. Perikanan

Penerimaan perikanan yang diterima secara nasional dibagi dengan imbangan :

- 1). 20% untuk pemerintah pusat
- 2). 80% untuk pemerintah daerah

d. Pertambangan Minyak Bumi

Penerimaan Pertambangan Minyak bumi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dibagi dengan imbangan:

- 1). 84,5% untuk pemerintah pusat
- 2). 15,5% untuk pemerintah daerah

e. Pertambangan Gas Bumi

Penerimaan Pertambangan Gas Bumi yang berasal dari daerah yang bersangkutan setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dibagi dengan imbangan:

- 1). 69% untuk pemerintah daerah
- 2). 30,5% untuk pemerintah daerah

f. Pertambangan Panas Bumi

Pertambangan Panas Bumi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan merupakan Penerimaan Negara Bukan Pajak, dibagi dengan imbangan:

- 1). 20% untuk pemerintah pusat
- 2). 80% untuk pemerintah daerah

2) Dana Alokasi Umum

Secara defenisi, DAU dapat diartikan sebagai berikut Machfud, 2003 (dalam Mudrajad, 2004)

- a. Salah satu komponen dari Dana Perimbangan pada APBN, yang pengalokasiannya didasarkan atas konsep kesenjangan fiskal atau celah fiskal (fiscal gap), yaitu selisih antara kebutuhan fiskal dengan kapasitas fiskal.
- b. Instrumen untuk mengatasi horizontal imbalance, yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah dimana penggunaannya ditetapkan sepenuhnya oleh daerah
- c. Equalization grant, yaitu berfungsi untuk menetralisasi ketimpangan kemampuan keuangan dengan adanya PAD, Bagi Hasil Pajak dan Bagi Hasil SDA yang diperoleh daerah.

Menurut peraturan pemerintah No 104 Tahun 2000 dana alokasi umum adalah dana yang berasal dari APBN, yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiyai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. DAU merupakan sumber penerimaan kedua daerah dari Dana Perimbangan. Berdasarkan aturan yang ada DAU ditetapkan minimal 26 persen dari Penerimaan Dalam Negeri. Disrtibusinya adalah 10 persen untuk daerah provinsi dan 90% untuk daerah kabuapten/kota.

### 3) Dana Alokasi Khusus

Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, Dana Alokasi Khusus adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas

nasional. DAK dimaksudkan untuk membantu membiayai kegiatan-kegiatan khusus di daerah tertentu yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional, khususnya untuk membiayai sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat yang belum mencapai standar tertentu untuk mendorong percepatan pembangunan daerah.

#### **D. Lain-lain Pendapatan yang sah**

Lain-lain pendapatan yang sah menurut UU 32/ 2004 pasal 164 ayat 1 tentang pemerintah daerah adalah seluruh pendapatan daerah selain Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, yang meliputi hibah, dana darurat, dan lain-lain pendapatan yang ditetapkan pemerintah. Setiap belanja daerah yang akan dikeluarkan oleh pemerintah daerah terlebih dahulu dianggarkan dalam APBD. Dalam Permendagri No. 13 tahun 2006 Pasal 122 dinyatakan bahwa pengeluaran tidak dapat dibebankan pada anggaran belanja jika untuk pengeluaran tersebut tidak tersedia atau tidak cukup tersedia dalam APBD. PAD, Dana perimbangan dan lain-lain pendapatan yang sah merupakan sumber pendapatan daerah. Ini berarti pemerintah daerah akan menyesuaikan belanja daerah yang akan dikeluarkan dengan PAD yang diterima, dana perimbangan yang ditransfer dari pusat dan lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Sumber pendapatan daerah lainnya adalah dinas-dinas daerah serta pendapatan lainnya yang diperoleh secara sah oleh pemerintah daerah. Dibanding UU No. 25 Tahun 1999, UU No. 34 Tahun 2004 menyebutkan secara jelas tentang komponen lain-lain penerimaan yang sah yaitu

- 1) Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dapat dipisahkan
- 2) Jasa giro
- 3) Pendapatan bunga

- 4) Penerimaan atas tuntutan ganti rugi keuangan daerah
- 5) Penerimaan komisi, potongan ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan, pengadaan barang, dan jasa oleh daerah.
- 6) Penerimaan keuangan dari selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing
- 7) Pendapatan denda atas keterlambatan pelaksanaan pekerjaan
- 8) Pendapatan denda pajak
- 9) Pendapatan denda retribusi
- 10) Pendapatan hasil eksekusi atas jaminan
- 11) Pendapatan dari pengembalian
- 12) Fasilitas sosial dan umum
- 13) Pendapatan dari penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan
- 14) Pendapatan dari angsuran/cicilan penjualan

### **2.2.3. Belanja Daerah**

Belanja daerah menurut Peraturan Pemerintah No.58 tahun 2005, adalah semua pengeluaran dari rekening kas umum yang mengurangi ekuitas dana lancar, yang merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah. Sementara itu menurut Ainur (2007) belanja daerah merupakan perkiraan beban pengeluaran daerah yang dialokasikan secara adil dan merata agar relative dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi khususnya dalam pemberian pelayanan umum.

Mardiasmo (2002) mendefinisikan belanja daerah sebagai semua pengeluaran daerah dalam periode tahun anggaran tertentu yang menjadi beban daerah. Sebagai sebuah organisasi atau rumah tangga, pemerintah melakukan banyak sekali pengeluaran (belanja)

untuk membiayai kegiatannya. Pengeluaran-pengeluaran itu bukan saja untuk menjalankan roda pemerintahan sehari-hari akan tetapi juga untuk membiayai kegiatan perekonomian.

Klasifikasi Belanja Daerah berdasarkan Permendagri No.13 tahun 2006 adalah :

a. Belanja tidak langsung

1. Klasifikasi menurut urusan pemerintah tunjangan,serta penghasilan lainnya yang diberikan kepada pegawai negeri sipil yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

2. Belanja bunga

Belanja bunga digunakan untuk menganggarkan pembayaran bunga uang yang dihitung atas kewajiban pokok utang (principal outstanding) berdasarkan perjanjian pinjaman jangka pendek, jangka menengah dan jangka Panjang.

3. Subsidi

Belanja subsidi digunakan untuk menganggarkan bantuan biaya produksi kepada perusahaan/Lembaga tertentu agar harga jual produksi/ jasa yang dihasilkan dapat terjangkau oleh masyarakat banyak.

4. Hibah

Belanja hibah digunakan untuk menganggarkan pemberian hibah dalam bentuk uang,barang dan atau jasa kepada pemerintah atau pemerintah daerah lainnya,dan kelompok masyarakat/perorangan yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukkannya.

5. Bantuan Sosial

Bantuan social digunakan untuk menganggarkan pemberian bantuan dalam bentuk uang dan atau barang kepada masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat.

6. Belanja bagi hasil

Belanja bagi hasil digunakan untuk menganggarkan dana bagi hasil yang bersumber dari pendapatan provinsi kepada kabupaten/kota atau pendapatan kabupaten/kota kepada pemerintah desa atau pendapatan pemerintah daerah tertentu kepada pemerintah daerah lainnya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

7. Bantuan keuangan

Bantuan keuangan digunakan untuk menganggarkan bantuan keuangan yang bersifat umum atau khusus dari provinsi kepada kabupaten kota, pemerintah desa, dan kepada pemerintah daerah lainnya atau dalam rangka pemerataan dan atau peningkatan kemampuan keuangan

8. Belanja tidak terduga

Belanja tidak terduga merupakan belanja untuk kegiatan yang sifatnya tidak biasa atau tidak diharapkan berulang seperti penanggulangan bencana alam dan bencana sosial yang tidak diperkirakan sebelumnya, termasuk pengembalian atau kelebihan penerimaan daerah tahun-tahun sebelumnya yang telah ditutup.

b. Belanja langsung

Belanja langsung merupakan belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Belanja langsung terdiri dari

1. Belanja pegawai

Belanja pegawai dalam hal ini untuk pengeluaran honorarium/upah dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintah daerah.

## 2. Belanja barang dan jasa

Belanja barang dan jasa digunakan untuk pengeluaran pembelian/ pengadaan barang yang nilai manfaatnya kurang dari 12 (dua belas) bulan dan/atau pemakaian jasa dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintah daerah.

## 3. Belanja modal

Belanja modal digunakan untuk pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembelian/pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari 12 (dua belas) bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan, seperti dalam bentuk tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan, irigasi dan jaringan, dan aset tetap lainnya.

### **2.2.4. Kinerja Keuangan Daerah**

#### A. Definisi Kinerja Keuangan

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah dinyatakan bahwa kinerja adalah keluaran/hasil dari kegiatan atau program yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas yang terukur.

Menurut Halim (2009: 24), kinerja keuangan pemerintah daerah merupakan salah satu ukuran yang dapat digunakan untuk melihat kemampuan daerah dalam menjalankan otonomi daerah.

Menurut V. Wiratna (2017: 71), kinerja merupakan hasil dari evaluasi terhadap pekerjaan yang telah selesai dilakukan, hasil pekerjaan tersebut dibandingkan dengan

kriteria yang ditetapkan bersama. Berdasarkan definisi diatas dapat disimpulkan bahwa kinerja keuangan adalah hasil dari evaluasi terhadap kegiatan atau program yang digunakan sebagai salah satu ukuran untuk melihat kemampuan daerah dalam menjalankan otonomi daerah.

## B. Pengukuran Kinerja Keuangan

Menurut Mahmudi dalam Deddi dan Ayuningtyas (2011), secara umum pengukuran kinerja menunjukkan hasil dari implementasi sebuah kegiatan/ kebijakan, tetapi pengukuran kinerja tidak menganalisis alasan hal ini dapat terjadi atau mengidentifikasi perubahan yang perlu dilakukan terhadap tujuan dari kegiatan/ kebijakan. Lalu masih menurut Deddi dan Ayuningtyas (2011), berikut tujuan penilaian kinerja di sektor publik:

- a. Mengetahui tingkat ketercapaian tujuan organisasi.
- b. Menyediakan sarana pembelajaran pegawai.
- c. Memperbaiki kinerja periode–periode berikutnya.
- d. Memberikan pertimbangan yang sistematis dalam pembuatan keputusan pemberian penghargaan (reward) dan hukuman (punishment).
- e. Memotivasi pegawai.
- f. Menciptakan akuntabilitas publik.

Pengukuran kinerja diartikan sebagai suatu sistem keuangan atau non keuangan dari suatu pekerjaan yang dilaksanakan atau hasil yang dicapai dari suatu aktivitas. suatu proses, atau suatu organisasi (Erlina, 2008). Sedangkan kinerja keuangan pemerintah daerah adalah tingkat capaian dari suatu hasil kerja di bidang keuangan daerah yang meliputi anggaran dan realisasi PAD dengan menggunakan indikator keuangan yang

ditetapkan melalui suatu kebijakan atau ketentuan perundang-undangan selama satu periode anggaran.

### C. Rasio Keuangan Sebagai Indikator Kinerja Keuangan

Menurut Nekky Rahmiyanti (2009:74-75) salah satu alat yang dapat digunakan dalam melakukan analisa Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) adalah analisa rasio yang secara luas telah digunakan oleh lembaga perusahaan yang bersifat komersial, sedangkan pada lembaga publik masih sangat terbatas dikarenakan keterbatasan penyajian laporan keuangan pada lembaga pemerintah daerah yang sifat dan cakupannya berbeda dengan penyajian laporan keuangan oleh lembaga perusahaan yang bersifat komersial. Analisis rasio keuangan pada

Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) dilakukan dengan membandingkan hasil yang dicapai dari suatu periode dengan periode sebelumnya, sehingga dapat diketahui kecenderungan yang terjadi.

#### **2.2.5. Analisis Kinerja Keuangan**

Beberapa rasio keuangan yang dapat digunakan untuk kinerja keuangan daerah (mahmudi, 2016:140-142) yang meliputi:

##### **a. Analisis Varians Pendapatan Daerah**

Analisis Varians Pendapatan Daerah dilakukan dengan cara menghitung selisih antara realisasi pendapatan dengan yang dianggarkan. Informasi selisih anggaran tersebut sangat membantu pengguna laporan dalam memahami dan menganalisis kinerja keuangan pendapatan. Pada prinsipnya, anggaran pendapatan merupakan badan batas minimal jumlah pendapatan yang ditargetkan harus diperoleh oleh Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah dikatakan memiliki kinerja keuangan pendapatan yang baik apabila mampu

memperoleh pendapatan melebihi jumlah yang dianggarkan (target anggaran). Sebaliknya, apabila realisasi pendapatan dibawah jumlah yang dianggarkan, maka hal itu dinilai kurang baik. Selisih menguntungkan (*Favourable Variance*), Sedangkan selisih kurang merupakan selisih yang tidak menguntungkan (*Unfavourable Variance*). Perhitungan Analisis Varians Pendapatan Daerah dapat dihitung dengan menggunakan rumus sebagai berikut (Mahmudi, 2010 : 137)

$$\text{Varians Pendapatan} = \text{Realisasi Anggaran Pendapatan} - \text{Anggaran Pendapatan}$$

#### b. Analisis Pertumbuhan Pendapatan

Kinerja Keuangan APBD nya mengalami pertumbuhan secara positif dan kecenderungan (trend) meningkat. Sebaliknya, jika terjadi pertumbuhan yang negatif, maka hal itu akan menunjukkan akan terjadi penurunan Kinerja Keuangan Pendapatan Daerah. Pertumbuhan Pendapatan Daerah diharapkan dapat mengimbangi laju inflasi. Analisis Pertumbuhan pendapatan bisa dihitung dengan menggunakan rumus sebagai berikut (Mahmudi, 2010: 139)

$$\text{Pertumbuhan Pendapatan Tahun } t = \frac{\text{Pendapatan tahun } t - \text{Pendapatan tahun } (t-1)}{\text{Pendapatan tahun } (t-1)} \times 100\%$$

**Tabel 2. 2**  
**Kriteria Penilaian Pertumbuhan Pendapatan**

<b>Kriteria Penilaian</b>	<b>Ukuran Pertumbuhan</b>
Naik	Positif
Turun	Negatif

#### c. Derajat Desentralisasi

Daerah dengan Total Penerimaan Daerah Derajat desentralisasi fiskal atau otonomi fiskal adalah kemampuan pemerintah dalam rangka meningkatkan pendapatan asli daerah guna membiayai pembangunan. Derajat desentralisasi fiskal menunjukkan derajat

kontribusi PAD terhadap total penerimaan daerah. Adapun tujuan yang ingin dicapai dari terselenggaranya desentralisasi fiskal adalah antara lain untuk memperkecil kesenjangan antara keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, serta untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik. Rasio dirumuskan Desentralisasi Fiskal dengan membagi antara Pendapatan Asli. Derajat desentralisasi fiskal dapat dihitung dengan menggunakan rumus Rasio Derajat Desentralisasi (Mahmudi, 2010) :

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

Kriteria penilaian tingkat desentralisasi fiskal dapat dikategorikan seperti tabel 2.2 berikut ini :

**Tabel 2. 3**  
**Kriteria Rasio Desentralisasi Fiskal**

<b>Prosentase</b>	<b>Tingkat Desentralisasi Fiskal</b>
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 dalam (Bisma 2010)*

#### **d. Rasio Kemandirian Daerah**

Rasio kemandirian keuangan daerah menunjukkan kemampuan Pemerintah Daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah. Rasio kemandirian menggambarkan ketergantungan daerah terhadap sumber dana ekstern. Semakin tinggi rasio kemandirian mengandung arti bahwa

tingkat ketergantungan daerah terhadap bantuan pihak ekstern (terutama pemerintah pusat dan provinsi) semakin rendah, dan demikian pula sebaliknya. Rasio kemandirian juga menggambarkan tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah. Semakin tinggi rasio kemandirian, semakin tinggi partisipasi masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi daerah yang merupakan komponen utama pendapatan asli daerah (Abdul Halim, 2012: 277).

Rasio Kemandirian Daerah dapat dihitung dengan menggunakan rumus sebagai berikut (Mahmudi, 2010 : 142) :

$$\text{Rasio Kemandirian Daerah} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Dana Perimbangan}} \times 100\%$$

**Tabel 2. 4**  
**Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah**

<b>Kemampuan Keuangan Daerah</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 , 2002 dalam Kusuma (2014)*

- a. Pola hubungan instruktif, dimana peranan pemerintah pusat lebih dominan dari pada kemandirian pemerintah daerah (daerah yang tidak mampu melaksanakan otonomi daerah).
- b. Pola hubungan konsultatif, yaitu campur tangan pemerintah pusat sudah mulai berkurang karena daerah dianggap sedikit lebih mampu melaksanakan otonomi daerah.
- c. Pola hubungan partisipatif, yaitu peranan pemerintah pusat sudah mulai berkurang, mengingat daerah yang bersangkutan tingkat kemandiriannya mendekati mampu melaksanakan urusan otonomi daerah.

d. Pola hubungan delegatif, yaitu campur tangan pemerintah pusat sudah tidak ada karena daerah telah benar-benar mampu dan mandiri dalam melaksanakan urusan otonomi daerah

**e. Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah**

Rasio ini mengukur kontribusi dana perimbangan dalam pembiayaan pembangunan daerah. Semakin besar rasio yang dihasilkan maka pemerintah daerah semakin tergantung pada dana dari pemerintah pusat dalam membiayai pembangunan diwilayahnya. Rasio ketergantungan keuangan daerah dapat dihitung dengan menggunakan rumus sebagai berikut (MArdiasmo, 2009 : 165)

$$\text{Rasio Dana Perimbangan Terhadap Total Pendapatan} = \frac{\text{Dana Perimbangan}}{\text{Total Pendapatan}} \times 100\%$$

**Tabel 2. 5**  
**Kriteria Penilaian Ketergantungan Keuangan Daerah**

<b>Prosentase PAD Terhadap Total</b>	<b>Ketergantungan Keuangan</b>
<b>Penerimaan Non Subsidi</b>	<b>Daerah</b>
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, 2010

**f. Rasio Efektivitas Pendapatan**

Rasio efektivitas menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan pendapatan asli daerah yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah (Halim dan Kusufi, 2012: 6). Pendapatan Asli Daerah merupakan Pendapatan Daerah yang bersumber dari hasil Pajak Daerah, hasil Retribusi Daerah, hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan, dan Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada Daerah dalam

menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas Desentralisasi (UU No. 33 Tahun 2004). Kemampuan daerah dalam menjalankan tugas dikategorikan efektif apabila rasio yang dicapai minimal 1 (satu) 100 persen. Semakin tinggi rasio efektivitas menggambarkan kemampuan daerah semakin baik. Rasio efektifitas PAD dapat dihitung dengan menggunakan rumus sebagai berikut (Abdul Halim, 2012) :

$$\text{Rasio efektivitas PAD} = \frac{\text{Realisasi penerimaan PAD}}{\text{Target penerimaan PAD}} \times 100\%$$

**Tabel 2. 6**  
**Kriteria Efektivitas**

<b>Persentase Kinerja Keuangan</b>	<b>Kriteria</b>
Diatas 100%	Sangat Efektif
90% - 100%	Efektif
80% - 90%	Cukup Efektif
60% - 80%	Kurang Efektif
Kurang dari 60%	Tidak Efektif

Sumber : Dasril Munir dalam Yumardi

#### **g. Analisis Varians Belanja**

Selisih menguntungkan/disukai (Favourable Variance) terjadi saat realisasi belanja lebih kecil dari anggaran, sedangkan selisih yang tidak menguntungkan/( Unfavourable Variance) terjadi jika realisasi belanja lebih besar dari anggarannya. Analisis Varians Belanja dapat dihitung dengan menggunakan rumus sebagai berikut (Mahmudi, 2010: 157) :

$$\text{Varian} = \text{Realisasi Belanja} - \text{Anggaran Belanja}$$

**Tabel 2. 7**  
**Kriteria Varians Belanja**

<b>Kriteria Varians Belanja</b>	<b>Ukuran</b>
Baik	Realisasi Belanja < Anggaran Belanja
Kurang Baik	Realisasi Belanja > Anggaran Belanja

Sumber : Mahmudi (2016: 155)

#### **h. Analisis Pertumbuhan Belanja**

Pada umumnya belanja memiliki kecenderungan untuk selalu naik. Alasan kenaikan belanja biasanya dikaitkan dengan penyesuaian terhadap inflasi, perubahan kurs

rupiah, perubahan jumlah cakupan layanan, dan penyesuaian faktor makro ekonomi. Pertumbuhan belanja harus diikuti dengan pertumbuhan pendapatan yang seimbang, sebab jika tidak maka dalam jangka menengah dapat mengganggu kesinambungan dan kesehatan fiskal daerah. Analisis pertumbuhan belanja dapat dihitung dengan menggunakan rumus sebagai berikut (Mahmudi, 2010: 160) :

$$\text{Pertumbuhan Belanja Tahun } t = \frac{\text{Realisasi Belanja tahun } t - \text{Realisasi Belanja tahun } (t-1)}{\text{Realisasi Belanja tahun } (t-1)} \times 100\%$$

**Tabel 2. 8**  
**Kriteria Penilaian Pertumbuhan Belanja**

<b>Kriteria Penilaian</b>	<b>Ukuran Pertumbuhan</b>
Naik	Positif
Turun	Negatif

*Sumber : Mahmudi (2016:158)*

#### **i. Rasio Belanja Operasi**

Rasio Belanja Operasi merupakan perbandingan antara total Belanja Operasi dengan Total Belanja Daerah. Rasio ini menggambarkan mengenai porsi belanja daerah yang dialokasikan untuk Belanja Operasi. Belanja operasi merupakan belanja yang manfaatnya habis dikonsumsi dalam satu tahun anggaran, sehingga sifatnya jangka pendek dan dalam hal tertentu sifatnya rutin atau berulang, belanja operasi disebut juga dengan Belanja Rutin. Pada umumnya Belanja Operasi mendominasi total belanja daerah, yaitu antara 60%-90% Jika sesuai dengan Proporsi yang ditentukan maka dapat dikatakan seimbang tetapi jika lebih atau kurang dari proporsi yang ditentukan maka dapat dikatakan tidak seimbang. Pemerintah Daerah dengan tingkat pendapatan yang tinggi cenderung memiliki porsi belanja operasi yang lebih tinggi dibandingkan daerah yang tingkat

pendapatannya rendah (Mahmudi, 2010 dalam penelitian Pramita, 2015). Rasio Belanja Operasi dapat dihitung dengan menggunakan rumus sebagai berikut (Mahmudi,2010 : 164)

:

$$\text{Belanja Operasi} = \frac{\text{Realisasi Belanja Operasional}}{\text{Total Belanja Daerah}} \times 100\%$$

#### **j. Rasio Belanja Modal**

Rasio Belanja Modal merupakan perbandingan antara total realisasi belanja modal dengan total belanja daerah. Rasio ini menggambarkan porsi belanja daerah yang dialokasikan untuk investasi dengan bentuk belanja modal pada tahun anggaran bersangkutan. Belanja modal atau juga disebut Belanja Pembangunan memberikan manfaat jangka menengah dan panjang juga bersifat rutin. Pada umumnya proporsi belanja modal dengan belanja daerah adalah antara 5%-20% Jika sesuai dengan Proporsi yang ditentukan maka dapat dikatakan seimbang tetapi jika lebih atau kurang dari proporsi yang ditentukan maka dapat dikatakan tidak seimbang (Mahmudi, 2010 dalam penelitian Pramita, 2015). Rasio Belanja Modal terhadap Total Belanja dapat dihitung dengan menggunakan rumus sebagai berikut (Mahmudi, 2010 : 165) :

$$\text{Belanja Modal} = \frac{\text{Realisasi Belanja Modal}}{\text{Total Belanja Modal}} \times 100\%$$

#### **k. 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 (Mahmudi 2010: 166). Menurut Mahmudi (2016:164) Pemerintah daerah dinilai telah melakukan efisiensi anggaran jika

rasio efisiensinya kurang dari 100%, sebaliknya jika lebih 100% maka mengidentifikasi telah terjadi pemborosan anggaran. Rasio Efisiensi Belanja daerah dirumuskan sebagai berikut (Mahmudi, 2010:166)

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

**Tabel 2. 9**  
**Kriteria Efisiensi Belanja Daerah**

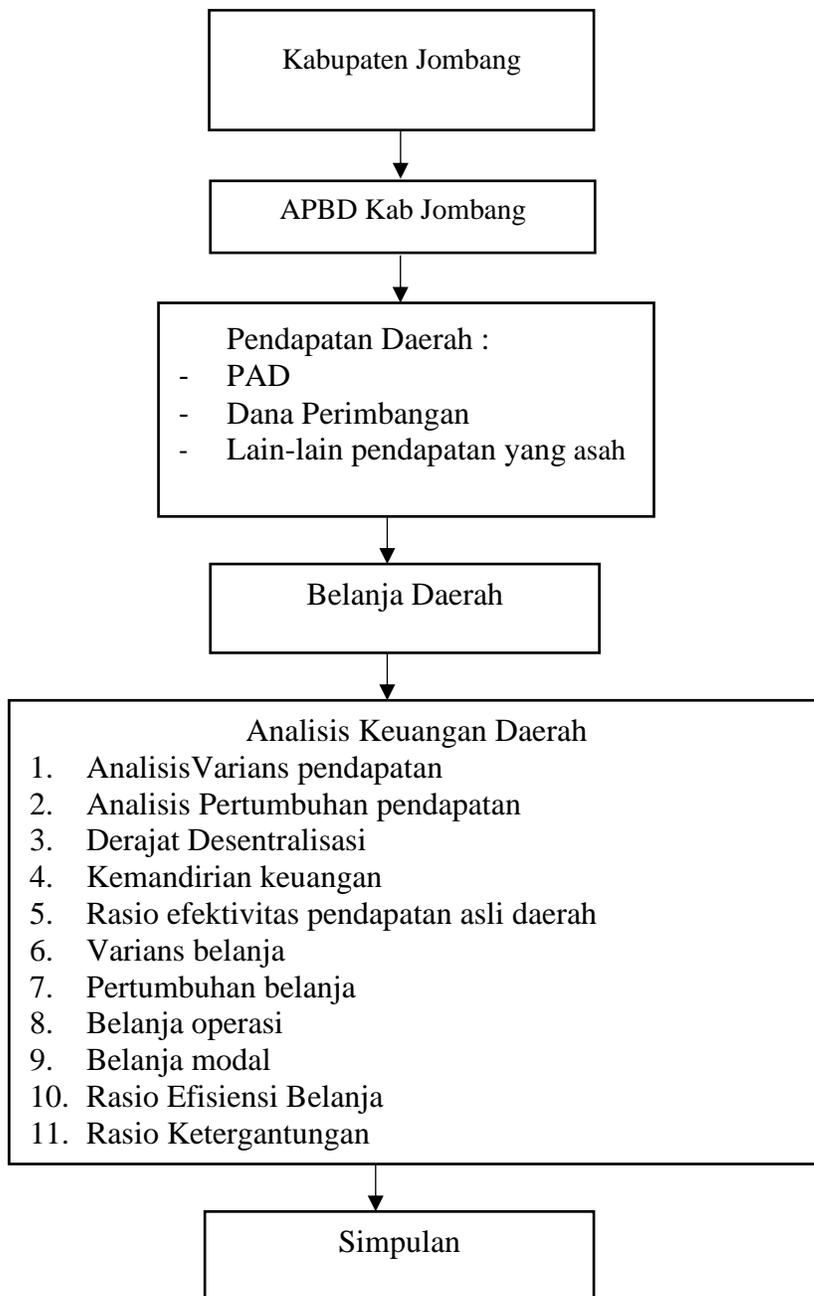
<b>Kemampuan Keuangan Daerah</b>	<b>Rasio Efisien</b>
Tidak efisien	>100%
Kurang efisien	90%-100%
Cukup efisien	80%-90%
Efisien	60%-80%
Sangat Efisien	<60%

### **2.3. Kerangka Pemikiran**

Anggaran pendapatan dan belanja daerah atau APBD merupakan salah satu kebijakan yang dipakai pemerintah daerah sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan umum dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat di suatu daerah. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah rencana kerja keuangan daerah yang memuat tentang penerimaan serta pengeluaran dalam satu tahun anggaran yang ditetapkan dengan peraturan daerah dan disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Didalam APBD tercermin kebutuhan masyarakat yang mana dengan harus memperhatikan sumber-sumber kekayaan yang didapatkan oleh suatu daerah dan potensi yang dimiliki oleh suatu daerah. Dari pendapatan daerah yang dimiliki di Kabupaten Jombang nantinya akan digunakan untuk membiayai/mendanai Belanja daerah yang merupakan semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Pendapatan daerah akan digunakan untuk mendanai kebutuhan daerah,

sumber pendapatan daerah yang digunakan untuk membiayai belanja daerah adalah (1) Pendapatan asli daerah (PAD), (2) Dana Perimbangan, (3) Lain-lain penerimaan yang sah. Kemudian didalam pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah, ada beberapa analisis dan rasio yang digunakan, antara lain: analisis varians pendapatan daerah, derajat desentralisasi, rasio ketergantungan keuangan daerah, rasio efektifitas pendapatan asli daerah, rasio efisiensi belanja, rasio varians belanja, analisis pertumbuhan pendapatan, analisis pertumbuhan belanja, rasio belanja operasi, rasio belanja modal dan rasio kemandirian daerah.

Kesimpulan dari kerangka pemikiran diatas adalah APBD merupakan salah satu kebijakan yang dipakai pemerintah daerah sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan umum dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat di suatu daerah.



**Gambar 2. 1**  
**Kerangka pemikiran**