II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Desentralisasi Fiskal

Menurut Rondinelli (1981) dalam Mills (1994), desentralisasi dapat didefinisikan sebagai transfer wewenang atau kekuasaan dalam perencanaan publik, manajemen, dan pembuatan keputusan dari level nasional ke level sub nasional atau secara umum dari level yang tinggi ke level yang lebih rendah dalam pemerintahan. Desentralisasi juga meliputi perubahan hubungan kekuasaan dan distribusi tindakan diantara level pemerintahan (Mills 1994). Rondinelli dan Cheema (dalam Sarundajang, 1999) memberikan pengertian desentralisasi sebagai bentuk pengalihan perencanaan, pengambilan keputusan, atau kewenangan administratif dari pemerintah pusat kepada organisasi teknis di daerah, unit administrasi daerah dan pemerintah daerah. Konsep desentralisasi akan terfokus pada mekanisme pengaturan hubungan kekuasaan dan kewenangan dalam struktur pemerintahan. Sedangkan konsep otonomi daerah akan terfokus pada hak dan kewajiban daerah - pemerintah daerah dan masyarakat - dalam proses pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan (Hidayat, 2004). Desentralisasi fiskal, merupakan komponen utama dari desentralisasi karena desentralisasi berkaitan langsung dengan hubungan fungsi penerimaan dan pengeluaran dana publik antara tingkatan pemerintahan yang lebih tinggi dengan

pemerintahan dibawahnya (Muluk, 2006). Apabila pemerintah daerah melaksanakan fungsinya secara efektif dan mendapat kebebasan dalam pengambilan keputusan pengeluaran di sektor publik, maka mereka harus mendapat dukungan sumber-sumber keuangan yang memadai (Siddik, 2002). Kebijakan desentralisasi fiskal dapat meloloskan suatu negara dari berbagai jebakan ketidakefisienan, ketidakefektifan pemerintahan, ketidakstabilan makro ekonomi, dan ketidakcukupan pertumbuhan ekonomi. Desentralisasi fiskal juga dimaksudkan untuk perbaikan efisiensi ekonomi, efisiensi biaya, perbaikan akuntabilitas dan peningkatan mobilitas dana (Bird dan Vailancourt, 2000), serta berbagi beban keuangan dengan kawasan dan kota (Todaro dan Smith, 2004). Kebijakan desentralisasi fiskal juga dapat menjadi daya saing suatu daerah jika dibandingkan dengan daerah lain, suatu daerah dapat menawarkan paket pajak dan pelayanan publik yang terbaik dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pilihan publik.

Menurut Siddik (2002), Secara umum kata desentralisasi adalah lawan dari kata sentralisasi yang dapat diartikan sebagai suatu pemusatan *(adjective)* berkaitan dengan suatu kewenangan *(authority)* pemerintahan, lalu ada istilah misalnya kantor pusat, pemerintah pusat dan sebagainya. Desentralisasi mengenai kewenangan pemerintahan menyangkut berbagai aspek misalnya bidang politik, urusan pemerintahan, sosial dan pembangunan ekonomi dan aspek fiskal. Dengan demikian lalu ada beberapa konsep seperti :

1. *Administrative decentralization*
2. *Political decentralization*

3. *Economic or marke decentralization*
4. *Fiscal decenralization*

Selanjutnya desentralisasi administratif adalah pelimpahan sebagian wewenang dan pertanggung jawaban dibarengi dengan pemberian wewenang untuk mengelola sumber-sumber keuangan untuk membiayai kegiatan operasional dan penyediaan pelayanan publik *(public service)*. Pelimpahan wewenang tersebut berkaitan dengan fungsi-fungsi manajemen urusan pemerintahan dan bidang keuangan *(financial management)* dari pemerintah pusat kepada pemerintahan di daerah *(local government)*. Dalam sistem desentralisasi administratif yang terjadi di Indonesia terdapat tiga bentuk yaitu ;

1. Dekonsentrasi, yaitu pelimpahan wewenang pemerintah pusat kepada kantor-kantor departemen yang ada didaerah artinya pelaksanaan kegiatan yang menjadi urusan departemen disuatu daerah.
2. Desentralisasi atau Otonomi, yaitu pelimpahan wewenang yang lebih luas dari departemen kepada pemerintah lokal dan didukung dengan dana. Jadi secara tegas ada tugas kegiatan dan biayanya *(budget).*
3. Bantuan *(medebewind),* yaitu pelaksanaan urusan atau kegiatan tertentu oleh daerah yang memperoleh pelimpahan wewenang dan pembiayaan dari pusat, namun decision terakhir berada pada pihak pemberi wewenang.

Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah yang mulai dilaksanakan sejak tahun anggaran 2000 merupakan peluang bagi pemerintah daerah di Indonesia untuk

melaksanakan serta membiayai sendiri kemajuan pembangunan di daerahnya masing-masing (Bachrul Elmi, 2002).

B. Otonomi Daerah

Dengan berlandaskan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundangaan. Otonomi daerah merupakan suatu proses jangka panjang yang mengisyaratkan pentingnya kesadaran seluruh masyarakat lokal dalam proses pembangunan, (Saragih, 2003).

Menurut Said dalam Badrudin (2012), otonomi daerah adalah proses devolusi dalam sektor publik dimana terjadi pengalihan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintahan provinsi dan kabupaten/kota atau proses pelimpahan kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintahan provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana diamanatkan dalam undang-undang. Badrudin (2012) berpendapat bahwa otonomi daerah bukan hanya sebagai pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah otonom saja, melainkan peningkatan partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerahnya.

Prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah Adisubrata (1999) adalah:

1) Otonomi daerah dilaksanakan dengan prinsip demokratisasi dan dengan memperhatikan keanekaragaman daerah.

2) Otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas dalam arti penyaluran kewenangan pemerintah yang secara nyata dilaksanakan di daerah.
3) Otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan di kabupaten dan kota, sedangkan otonomi provinsi adalah otonomi terbatas.
4) Otonomi daerah sesuai dengan konstitusi Negara, sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah.
5) Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih mengutamakan kemandirian daerah otonom sehingga dalam daerah kabupaten dan kota tidak ada lagi wilayah administrasi atau kawasan khusus, yang dibuat oleh pemerintah atau pihak lain seperti badan otoritas, kawasan pelabuhan, kawasan pelabuhan udara, kawasan perkotaan baru, kawasan pertambangan dan sebagainya.
6) Otonomi daerah harus lebih meningkatkan peran dan fungsi badan legislatif daerah, baik sebagai penyalur aspirasi masyarakat maupun sebagai lembaga pengawas atas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dijalankan oleh lembaga eksekutif daerah.
7) Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada daerah provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan yang tidak diserahkan kepada daerah.

Barzelay dalam Sasana (2009) pemberian otonomi daerah melalui desentralisasi fiskal terkandung tiga misi utama, yaitu terdiri atas:

a) Menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah
b) Meningkatkan kualitas pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat.
c) Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk ikut serta (berpartisipasi) dalam proses pembangunan.

Ciri yang menunjukan daerah otonomi mampu berotonomi adalah sebagai berikut (Halim, 2002:167) :

a) Kemampuan keuangan daerah, artinya daerah harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahannya.

b) Ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin agar pendapatan asli daerah dapat menjadi bagian sumber keuangan terbesar. Dengan demikian, peranan pemerintah daerah menjadi lebih besar.

C. Kinerja Daerah

Keberhasilan implementasi kebijakan otonomi daerah ditentukan oleh berbagai faktor, salah satu diantaranya adalah kinerja dan Pemerintah Daerah (Syaukani, 2005). Walaupun kinerja pemerintah daerah bukanlah faktor yang paling dominan dalam menentukan keberhasilan implementasi kebijakan otonomi daerah namun perlu perhatian dan upaya untuk meningkatkan kinerja pemerintah daerah, secara simultan juga harus dilakukan peningkatan faktor - faktor lainnva. Syaukani (2005) mengemukakan bahwa antara implementasi kebijakan otonomi daerah dan kinerja pemerintah daerah dapat ditarik hubungan sebab akibat yang cukup signifikan. Antara kedua kondisi tersebut saling mempengaruhi, selain implementasi otonomi daerah dipengaruhi oleh kinerja pemerintah daerah, sebaliknya kinerja pemerintah daerah juga dipengaruhi oleh implementasi

kebijakan otonomi daerah. Seiring dengan berkembangnya konsep tentang pembangunan, sisi pembiayaan tidaklah menjadi satu-satunya acuan kinerja pemerintahan suatu wilayah. Amrullah Harun dan Pan Budi (2006) menyatakan bahwa ”Dalam paradigma pembangunan tradisional yang dikenal dengan *‘The first fundamental theory of welfare economics’*, menekankan pada pertumbuhan ekonomi yang tingi sebagai satu-satunya tujuan pembangunan dengan mengabaikan pertumbuhan sektor non ekonomi, dengan asumsi, pertumbuhan ekonomi yang tinggi tersebut akan diikuti oleh laju pertambahan penduduk yang rendah, sehingga pada akhirnya manfaat pembangunan akan dirasakan oleh seluruh masyarakat. Dengan paradigma tersebut, kinerja suatu daerah hanya dinilai dari aspek makro secara ekonomi, yaitu dari (1) kemampuan daerah tersebut untuk menciptakan dan mempertahankan kenaikan tahunan atas pendapatan daerah bruto (*Product Domestic Regional Brutto*) atau pertumbuhan ekonomi, (2) tingkat pertumbuhan pendapatan per kapita riil (*income regional per capita*) yaitu Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB) per kapita yang telah dikurangi dengan faktor inflasi, dan (3) tingkat kemajuan struktur produksi dan penyerapan sumberdaya, yang biasanya diindikasikan oleh pergeseran struktur produksi dan sektor pertanian ke sektor industri. Ketiga indikator makro ekonomi tersebut membawa implikasi penciptaan industrialisasi yang sering kali tidak memiliki *backward* dan *forward linkage* dengan sektor lain dan bahkan dengan mengorbankan sektor pertanian dan pedesaan sebagai sektor terbesar penyumbang Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB) dan tenaga kerja. Industrialisasi diyakini mampu membawa pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan penyerapan tenaga kerja yang besar. Walau relatif berhasil mencapai tujuan pertumbuhan,

namun paradigma ini kemudian menimbulkan berbagai masalah serius dalam pembangunan seperti kemiskinan dan pengangguran yang meluas, pendidikan dan kesehatan masyarakat yang terabaikan maupun berbagai persoalan sosial lainnya. Dalam perkembangan selanjutnya, konsep pembangunan yang menekankan pentingnya pertumbuhan banyak dipersoalkan, karena disadari bahwa tolak ukur kinerja daerah yang murni bersifat ekonomi harus pula didukung oleh tolak ukur yang bersifat non ekonomi. Amrullah Harun dan Pan Budi (2006) selanjutnya menyatakan bahwa "Paradigma pembangunan daerah pun kemudian mulai bergeser ke arah pembangunan yang seimbang. Paradigma ini mengungkap kembali pentingnya *'the second fundamental theory of welfare economics'* yaitu keseimbangan pembangunan ekonomi dan non ekonomi. Strategi pembangunan kini lebih memberikan penekanan utama kepada manusia sebagai subjek utama dalam pembangunan. Hal terpenting di sini adalah bagaimana memperluas pilihan-pilihan penduduk untuk hidup lebih panjang, lebih terdidik dan lebih mendapatkan akses terhadap sumberdaya untuk mempertahankan standar hidup yang layak. Karenanya indikator pembangunan atau kinerja suatu daerah juga mengalamai perubahan. Disamping pertumbuhan ekonomi dan pemerataan pendapatan, kinerja daerah juga dinilai dan berbagai indikator kemajuan makro sosial. Sejalan dengan semangat otonomi daerah, kinerja daerah terukur melalui kemampuan daerah mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Kaho (1997) menyatakan bahwa salah satu kriteria penting untuk mengetahui secara nvata kemampun daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganva adalah *self-supporting* dalam bidang keuangan. Hal ini berarti bahwa keuangan merupakan factor esensial dalam mengukur tingkat kemampuan daerah dalam

melaksanakan otonominya. Pemerintah daerah diharapkan mampu menetapkan belanja daerah yang wajar, efisien dan efektif. Pendapatan Asli Daerah (PAD) idealnya menjadi sumber pendapatan pokok daerah. Sumber pendapatan lain dapat bersifat fluktuatif dan cenderung di luar control kewenangan daerah. Melalui kewenangan yang dimiliki, daerah diharap dapat meningkatkan PAD, sambil tetap memperhatikan aspek ekonomis, efisierisi, dan netralitas. Kinerja PAD terukur melalui Ukuran Elastisitas, *Share* dan *Growth* Kombinasi indeksasi dan ketiga ukuran tersebut merupakan Indeks Kemampuan Keuangan (IKK) yang sekaligus digunakan dalam menilai kinerja daerah dalam pengelolaan input. Selanjutnya Bappenas menyatakan bahwa adapun elastisitas adalah rasio pertumbuhan PAD dengan pertumbuhan PDRB. Rasio ini bertujuan melihat sensitivitas atau elastisitas PAD terhadap perkembangan ekonomi suatu daerah. Sedangkan *share* merupakan rasio PAD terhadap belanja daerah (belanja aparatur daerah dan belanja pelayanan publik). Rasio ini mengukur seberapa jauh kemampuan daerah membiayai kegiatan aparatur daerah dan kegiatan pelayanan publik. Rasio ini dapat digunakan untuk melihat kapasitas kemampuan keuangan daerah, dan *growth* merupakan angka pertumbuhan PAD tahun i dan tahun i-l. Dalam penjelasan teknis aspek, fokus, dan indikator kinerja kunci yang digunakan untuk Evaluasi Kinerja Pelaksanaan Otonomi Daerah (EKPOD) yang terdapat dalam PP No. 8 Tahun 2008 disebutkan bahwa: “Tujuan akhir otonomi daerah ditunjukkan dengan parameter tinggi kualitas manusia yang secara internasional diukur dengan indeks pembangunan manusia (IPM). Dalam EKPOD, IPM ini digunakan untuk mengecek apakah aspek - aspek yang digunakan untuk mengukur kemampuan penyelenggaraan otonomi daerah dapat dipertanggungj awabkan”. Dengan demikian IPM idealnya menjadi salah satu indikator pengukuran kinerja daerah dilihat dan sisi *outcomes*.

D. Kinerja Keuangan Daerah

Keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, juga segala satuan, baik berupa uang maupun barang, yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang belum memiliki/dikuasai oleh negara atau daerah yang lebih tinggi serta pihak-pihak lain sesuai ketentuan/peraturan perundangan yang berlaku (Halim, 2007).

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah menerangkan definisi dari keuangan daerah yaitu semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut, dalam rangka Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Sedangkan, pengelolaan keuangan yaitu daerah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah.

Halim dan Iqbal (2012) penganggaran kinerja yang berorientasi pada pencapaian hasil *output* dengan *input* pengeluaran anggaran setidaknya harus mempertimbangkan prinsip-prinsip pengelolaan pngeluaran daerah, yaitu:

a) Akuntabilitas

Prinsip ini bermakna pengeluaran daerah yang dibiayai oleh pajak dan retribusi harus dipertanggungjawabkan dan disajikan dalam bentuk laporan yang didalamnya terungkap segala hal yang menyangkut penggunaan dana publik.

b) *Value for Money*

Anggaran yang berbasis kinerja menuntut adanya output yang optimal atas pengeluaran yang dialokasikan sehingga setiap pengeluaran harus berorientasi atau bersifat ekonomis, efisensi dan efektif.

- Ekonomis

  Hubungan antara nilai uang dan masukan atau praktik pembelian barang dan jasa pada kualitas yang diinginkan dan pasa harga paling rendah.

- Efisiensi

  Berhubungan erat dengan konsep efektivitas, yaitu rasio yang membandingkan antara *output* yang dihasilkan terhadap *input* yang digunakan.

- Efektivitas

  Merupakan hubungan antara keluaran (*output*) suatu pusat pertangungjawaban dengan tujuan atau sasaran (*outcome*) yang harus dicapainya.

c) Kejujuran

Kejujuran ini bermakna bahwa dalam operasional keuangan daerah ini harus diserahkan kepada staf yang jujur serta memiliki integritas yang tinggi sehingga masalah korupsi sejak awal dapat dicegah.

d) Transparasi

Merupakan bentuk keterbukaan pemerintah dalam membuat kebijakan pengeluaran daerah sehingga publik dapat dengan mudah mendapatkan informasi tentang rencana anggaran pemerintah daerah dalam suatu tahun anggaran tertentu.

e) Pengendalian

Pengendalian adalah proses keterbukaan melakukan kontrol terhadap proses perencanaan pengeluaran dengan implementasi.

Kinerja keuangan daerah adalah sebagaimana kemampuan pemerintah daerah untuk menghasilkan keuangan daerah melalui penggalian kekayaan asli daerah yang dikatakan sebagai pendapatan asli daerah yang harus terus menerus dipacu pertumbuhannya oleh pemerintah daerah (Nugroho dan Rohman, 2012).

Dalam rangka pengelolaan keuangan daerah yang transparan, jujur, demokratis, efektif, efisien, dan akuntabel, analisis rasio keuangan terhadap pendapatan belanja daerah perlu dilaksanakan (Mardiasmo, 2002). Menganalisis kinerja pemerintah daerah salah satunya adalah dengan melakukan analisis rasio keuangan terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakan.

E. Pendapatan Asli Daerah

Menurut Badan Pusat Statistik, Pendapatan Asli Daerah adalah pendapatan yang diperoleh dari sumber-sumber pendapatan daerah dan dikelola sendiri oleh Pemerintah Daerah. Pendapatan Asli Daerah merupakan tulang punggung pembiayaan daerah, oleh karenanya kemampuan melaksanakan ekonomi diukur dari besarnya kontribusi yang diberikan oleh Pendapatan Asli Daerah terhadap

APBD. Semakin besar kontribusi yang dapat diberikan oleh Pendapatan Asli Daerah terhadap APBD berarti semakin kecil ketergantungan Pemerintah Daerah terhadap bantuan Pemerintah Pusat. Sedangkan menurut Halim (2004:67), "Pendapatan Asli Daerah merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah. Pendapatan Asli Daerah yang dipisahkan menjadi empat jenis pendapatan, yaitu: pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan milik daerah yang dipisahkan, lain-lain PAD yang sah."

"Pendapatan Asli Daerah adalah penerimaan daerah dari sektor pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah" (Mardiasmo, 2002:132). Menurut Yani (2002) Pendapatan Asli Daerah merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan pendapatan lain asli daerah yang sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi.

Sedangkan Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 pasal 1, "Pendapatan Asli Daerah adalah penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber di dalam daerahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku". Pendapatan Asli Daerah merupakan sumber penerimaan daerah yang asli digali di daerah yang digunakan untuk modal dasar Pemerintah Daerah dalam membiayai pembangunan dan

usaha-usaha daerah untuk memperkecil ketergantungan dana dari Pemerintah Pusat.

Sebagaimana disebutkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 pasal 1, bahwa Pendapatan Asli Daerah merupakan penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah, maka diharapkan tiap-tiap Pemerintah Daerah dapat membangun infrastruktur ekonomi yang baik di daerahnya masing-masing, guna meningkatkan pendapatannya. Keleluasaan yang dimiliki oleh Daerah harus dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan PAD maupun untuk menggali sumber-sumber penerimaan baru tanpa membebani masyarakat dan tanpa menimbulkan ekonomi biaya tinggi. Upaya peningkatan PAD tersebut harus dipandang sebagai perwujudan tanggung jawab Pemerintah Daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, yaitu peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat.

Salah satu wujud dari pelaksanaan desentralisasi fiskal adalah pemberian sumber-sumber penerimaan bagi daerah yang dapat digali dan digunakan sendiri sesuai dengan potensinya masing-masing. Kewenangan Daerah untuk memungut pajak dan retribusi diatur dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 yang merupakan penyempurnaan dari Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 dan ditindaklanjuti peraturan pelaksanaannya dengan PP Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah dan PP Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah. Berdasarkan Pasal 6 UU Nomor 33 Tahun 2004 bahwa Pendapatan asli Daerah (PAD) bersumber dari :

a) Pajak daerah
b) Retribusi daerah

c) Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan

d) Lain-lain PAD yang sah

F. Belanja Daerah

Belanja daerah sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah pasal 31 ayat (1) menyebutkan bahwa belanja daerah dipergunakan dalam rangka mendanai pelaksanaan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan provinsi atau kabupeten/kota yang terdiri dari urusan wajib, urusan pilihan dan urusan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu yang dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah dan pemerintah daerah atau antar pemerintah daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Menurut Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002, Belanja Daerah adalah semua pengeluaran kas daerah dalam periode tahun anggaran tertentu yang menjadi beban daerah. Sedangkan, menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004, belanja daerah adalah semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan.

Menurut Halim (2002), belanja daerah adalah pengeluaran yang dilakukan oleh pemerintah daerah untuk melaksanakan wewenang dan tanggung jawab kepada masyarakat dan pemerintah diatasnya. Menurut Indra Bastian dan Gatot Soepriyanto (2002), mengemukakan bahwa Belanja daerah adalah penurunan manfaat ekonomis masa depan atau jasa potensial selama periode pelaporan dalam bentuk arus kas keluar, atau konsumsi aktiva / ekuitas neto, selain dari yang

berhubungan dengan distribusi ke entitas ekonomi itu sendiri. Dari pengertian tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa belanja daerah adalah seluruh pengeluaran pemerintah daerah pada satu periode dalam penganggaran, untuk melaksanakan sebuah kewajiban, wewenang, dan tanggung jawab dari pemerintah daerah kepada masyarakat dan pemerintah pusat.

Menurut Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 Pasal 31 ayat (1), Belanja daerah dikelompokkan ke dalam:

1. **Belanja Langsung**

   yaitu belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Belanja langsung meliputi sebagai berikut:

   a) Belanja pegawai adalah belanja kompensasi, baik dalam bentuk uang maupun barang yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang diberikan kepada pejabat negara, Pegawai Negeri Sipil (PNS), dan pegawai yang dipekerjakan oleh pemerintah yang belum berstatus PNS sebagai imbalan atas pekerjaan yang telah dilaksanakan dimana pekerjaan tersebut yang berkaitan dengan pembentukan modal.

   b) Belanja barang dan jasa adalah pengeluaran untuk menampung pembelian barang dan jasa yang habis pakai untuk memproduksi barang dan jasa yang dipasarkan maupun tidak dipasarkan, dan pengadaan barang yang dimaksudkan untuk diserahkan atau dijual kepada masyarakat dan belanja perjalanan. Belanja ini digunakan untuk pengeluaran pembelian/pengadaan barang yang nilai manfaatnya kurang dari 12 (duabelas) bulan dan/atau pemakaian jasa dalam melaksanakan

program dan kegiatan pemerintahan daerah. Pembelian/pengadaan barang dan/atau pemakaian jasa tersebut mencakup belanja barang pakai habis, bahan/material, jasa kantor, premi asuransi, perawatan kendaraan bermotor, cetak/penggandaan, sewa rumah/gedung/gudang/parkir, sewa sarana mobilitas, sewa alat berat, sewa perlengkapan dan peralatan kantor, makanan dan minuman, pakaian dinas dan atributnya, pakaian kerja, pakaian khusus dan hari-hari tertentu, perjal perjalanan dinas, perjalanan dinas pindah tugas dan pemulangan pegawai.

c) Belanja modal adalah pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Untuk mengetahui apakah suatu belanja dapat dimasukkan sebagai Belanja Modal atau tidak, maka perlu diketahui definisi aset tetap atau aset lainnya dan kriteria kapitalisasi aset tetap.

2) Belanja Tak Langsung

yaitu belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Belanja tidak langsung dibagi menjadi:

a) Belanja pegawai adalah belanja kompensasi, baik dalam bentuk uang maupun barang yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang diberikan kepada pejabat negara, Pegawai Negeri Sipil (PNS), dan pegawai yang dipekerjakan oleh pemerintah yang belum berstatus PNS sebagai imbalan atas pekerjaan yang telah dilaksanakan kecuali pekerjaan yang berkaitan dengan pembentukan modal.

b) Belanja bunga adalah pengeluaran pemerintah untuk pembayaran bunga (*interest*) atas kewajiban penggunaan pokok utang (*principal outstanding*) yang dihitung berdasarkan posisi pinjaman jangka pendek atau jangka panjang.

c) Subsidi yaitu alokasi anggaran yang diberikan kepada perusahaan/ lembaga yang memproduksi, menjual, atau mengimpor barang dan jasa untuk memenuhi hajat hidup orang banyak sedemikian rupa sehingga harga jualnya dapat dijangkau masyarakat.

d) 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 peruntukannya. Hibah kepada pemerintah bertujuan untuk menunjang peningkatan penyelenggaraan fungsi pemerintahan di daerah, hibah kepada perusahan daerah bertujuan untuk menunjang peningkatan pelayanan kepada masyarakat, hibah kepada pemerintah daerah lainnya bertujuan untuk menunjang peningkatan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan layanan dasar umum, hibah kepada badan/lembaga/organisasi swasta dan/atau kelompok masyarakat/ perorangan bertujuan untuk meningkatkan partisipasi dalam penyelenggaraan pembangunan daerah.

e) Bantuan sosial adalah transfer uang atau barang yang diberikan kepada masyarakat guna melindungi dari kemungkinan terjadinya risiko sosial. Bantuan sosial dapat langsung diberikan kepada anggota masyarakat dan/atau

lembaga kemasyarakatan termasuk didalamnya bantuan untuk lembaga non pemerintah bidang pendidikan dan keagamaan.

f) 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 Iainnya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

g) 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 dari pemerintah kabupaten/kota kepada pemerintah desa dan pemerintah daerah lainnya dalam rangka pemerataan dan/atau peningkatan kemampuan keuangan.

h) Belanja lain-lain/tak terduga adalah pengeluaran anggaran untuk kegiatan yang sifatnya tidak biasa dan tidak diharapkan berulang seperti penanggulangan bencana alam, bencana sosial, dan pengeluaran tidak terduga lainnya yang sangat diperlukan dalam rangka penyelenggaraan kewenangan pemerintah pusat/daerah.

G. Dana Perimbangan

Untuk menambah pendapatan daerah dalam rangka pembiayaan pelaksanaan fungsi yang menjadi kewenangannya dilakukan dengan pola bagi hasil penerimaan pajak dan bukan pajak (SDA) antara pusat dan daerah. Sesuai dengan

UU Nomor 32 Tahun 2004, pola bagi hasil penerimaan ini dilakukan dengan persentase tertentu yang didasarkan atas daerah penghasil (*by origin*). Bagi hasil penerimaan negara tersebut meliputi bagi hasil Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolahan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), dan bagi hasil sumber daya alam (SDA) yang terdiri dari sektor kehutanan, pertambangan umum, minyak bumi dan gas alam, dan perikanan. Bagi hasil penerimaan tersebut kepada daerah dengan presentase tertentu yang diatur dalam UU Nomor 33 Tahun 2004 dan PP Nomor 104 Tahun 2000 tentang Dana Perimbangan sebagaimana telah diubah dengan PP Nomor 84 Tahun 2001.

1. Dana Bagi Hasil

Dalam UU Nomor 33 tahun 2004 pasal 10 menyebutkan bahwa dana hasil bagi bersumber dari pajak dan sumber daya alam. Dana Bagi Hasil yang bersumber dari pajak terdiri atas :

a) Pajak Bumi dan Bangunan (PBB)
b) Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB)
c) Pajak Penghasilan wajib pajak orang pribadi dalam negeri

2. Dana Alokasi Umum

Untuk mengurangi ketimpangan dalam kebutuhan pembiayaan dan penguasaan pajak antara pusat dan daerah telah diatasi dengan adanya perimbangan keuangan antara pusat dan daerah (dengan kebijakan bagi hasil dan DAU minimal sebesar 25% dari Penerimaan Dalam Negeri). Dengan perimbangan tersebut, khususnya dari DAU akan memberikan kepastian bagi

daerah dalam memperoleh sumber-sumber pembiayaan untuk membiayai kebutuhan pengeluaran yang menjadi tanggungjawabnya.

Sesuai dengan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara pemerintah Pusat dan Daerah bahwa kebutuhan DAU oleh suatu daerah (provinsi, kabupaten, dan kota) ditentukan dengan menggunakan pendekatan konsep fiscal gap (*fiscal gap*), dimana kebutuhan DAU suatu daerah ditentukan atas kebutuhan daerah (*fiscal needs*) dengan potensi daerah (*fiscal capacity*). Dengan pengertian lain, DAU digunakan untuk menutup celah yang terjadi karena kebutuhan Daerah melebihi dari potensi penerimaan Daerah yang ada. Kemampuan/potensi fiskal/ekonomi daerah dapat dicerminkan dengan potensi penerimaan yang diterima daerah, seperti potensi pendapatan domestik regional bruto (PDRB), industri (diukur dengan PDRB sektor non-primer), sumber daya lama (diukur dengan PDRB sektor primer) dan sumber daya manusia (diukur dengan angkatan kerja). Daerah yang memiliki PDRB tinggi, aktivitas industri dan jasa yang besar, SDA yang melimpah dan SDM yang berkualitas akan menerima DAU yang relatif kecil. (Republik Indonesia, 2004).

3. Dana Alokasi Khusus

Pada hakikatnya pengertian Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah dana yang berasal dari APBN, yang dialokasikan kepada daerah untuk membantu membiayai kebutuhan khusus. Pengalokasian DAK ditentukan dengan memperhatikan tersedianya dana dalam APBN. Sesuai dengan UU Nomor 33 Tahun 2004, yang dimaksud dengan kebutuhan khusus adalah :

a) Kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan dengan menggunakan rumus alokasi umum, dalam pengertian kebutuhan yang tidak sama dengan kebutuhan Daerah lain, misalnya: kebutuhan di kawasan transmigrasi, kebutuhan beberapa jenis investasi/prasarana baru, pembangunan jalan di kawasan terpencil, saluran irigasi primer, dan saluran drainase primer.

b) Kebutuhan yang merupakan komitmen atau prioritas nasional (Republik Indonesia, 2004).

4. Pinjaman Daerah

Pinjaman daerah bersumber dari :

a) Pemerintah.

b) Pemerintah daerah.

c) Lembaga keuangan bank.

d) Lembaga keuangan bukan bank.

e) Masyarakat.

5. Lain-lain Pendapatan yang Sah

Lain-lain pendapatan yang sah terdiri atas pendapatan hibah dan pendapatan dana darurat. Pemerintah mengalokasikan dana darurat yang berasal dari APBN untuk keperluan mendesak yang diakibatkan oleh bencana nasional dan/atau peristiwa luar biasa yang tidak dapat ditanggulangi oleh daerah dengan menggunakan sumber APBD. Pendapatan hibah merupakan bantuan yang tidak mengikat yang bersumber dari luar negeri dilakukan melalui pemerintah (Ladjin, 2008).

Menurut Halim (2007) pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggung jawaban dan pengawasan keuangan daerah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Pasal 66 ayat 1, keuangan daerah harus dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan dan bertanggungjawab dengan memperhatikan keadilan, kepatutan dan manfaat untuk masyarakat. Oleh karena itu pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan dengan pendekatan kinerja yang berorientasi pada output dengan menggunakan konsep nilai uang (*value for money*) serta prinsip tata pemerintahan yang baik (*good governance*).

Menurut Ladjin (2008), Pengelolaan anggaran adalah suatu tindakan penyeimbangan berbagai kebutuhan. Kebutuhan di bidang pendidikan, sosial, dan kesehatan menjadi tanggung jawab pemerintah daerah, untuk mencukupi kebutuhan pembiayaan di sektor publik tersebut pemerintah mengoptimalkan sumber-sumber penerimaan daerahnya sendiri. Sehingga dengan otonomi daerah pemerintah daerah akan semakin mampu mencukupi kebutuhan pembangunannya.

Dengan berlakunya Undang-Undang otonomi daerah maka pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk melaksanakan kegiatannya dan menjalankan pembangunan serta kewenangan yang lebih luas dalam mendapatkan sumber-sumber pembiayaan, baik yang berasal dari daerah itu sendiri maupun dana yang berasal dari APBN.

H. Tinjauan Empiris

1. **I Gede Dwa Bisma dan Hery Susanto (2010)**, dalam penelitian yang berjudul Evaluasi Kinerja Keuangan Daerah Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat Tahun Anggaran 2003 – 2007.

   Tujuan dari penelitian ini adalah :

   a. Mengetahui kinerja keuangan daerah pemerintah privinsi NTB tahun anggaran 2003 – 2007 diukur dengan tingkat kemandirian daerah, tingkat ketergantungan daerah, tingkat desentralisasi fiskal, tingkat efektivitas dan tingkat efisiensi.

   b. Mengetahui kemampuan kinerja keuangan daerah pemerintah privinsi NTB tahun anggaran 2003 – 2007 diukur melalui share and growth, Indeks Kemampuan Keuangan (IKK), peta kemampuan keuangan daerah.

   Hasil dan Kesimpulan dari penelitian ini adalah :

   a) Berdasarkan analisis kinerja keuangan daerah, secara umum Provinsi NTB pada Tahun Anggaran 2003-2007 menggambarkan kinerja yang tidak optimal dalam pelaksanaan otonomi daerah, hal ini ditunjukkan oleh indikator kinerja keuangan yang antara lain; Ketergantungan Keuangan Daerah Sangat Tinggi terhadap Pemerintah Pusat sehingga tingkat Kemandirian Daerah Sangat Kurang. Desentralisasi Fiskal Cukup mengingat ketergantungan keuangan terhadap pemerintah pusat sangat tinggi. Efektifitas pengelolaan APBD Sangat Efektif, namun Efisiensi pengelolaan APBD menunjukan hasil Tidak Efisien.

b) Dilihat dari, indikator kinerja PAD, secara umum sumbangan PAD (*share*) terhadap total pendapatan daerah Provinsi NTB TA 2003-2007 masih rendah, namun pertumbuhan (*growth*) PAD tinggi. Kendati tetap terjadi peningkatan pada PAD, namun apabila dibandingkan dengan peningkatan Belanja, maka proporsi peningkatan PAD sangat kecil.

c) Berdasarkan pengukuran pengukuran Indeks Kemampuan Keuangan (IKK), Provinsi NTB berada pada skala indeks 0,54 selanjutnya diklasifikasikan menurut Kriteria Tingkat Kemampuan Keuangan Daerah adalah Provinsi dengan kemampuan keuangan Tinggi. Tingginya tingkat kemampuan keuangan daerah Provinsi NTB lebih disebabkan karena besaran subsidi atau bantuan keuangan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat melalui Dana Perimbangan.

2. **Hidayat, Paidi (2007)** dalam penelitian yang berjudul Analisis Kinerja Keuangan Kabupaten/Kota Pemekaran Di Sumatera Utara

   Tujuan dari penelitian ini adalah :

   1. Mengetahui kinerja keuangan kabupaten/kota pemekaran di Sumatera Utara di tinjau dari aspek pendapatan asli daerahnya setelah otonomi daerah.
   2. Mengetahui peta kemampuan keuangan kabupaten/kota pemekaran di Sumatera Utara dengan Metode Kuadran.

   Hasil dan Kesimpulan dari penelitian ini adalah :

   1. Di lihat dari sisi pertumbuhan penerimaan dan pengeluaran anggaran, Kabupaten Mandailing Natal, Toba Samosir, Humbang Hasundutan,

dan Pakpak Bharat secara rata-rata mengalami pertumbuhan yang lebih besar dari pertumbuhan penerimaan. Sedangkan Kabupaten Serdang Bedagai, dan Kota Padang Sidimpuan mengalami pertumbuhan pengeluaran yang lebih besar dari pengeluarannya.

2. Dilihat dari indikator kinerja PAD, kabupate/kota pemekaran di Sumatera Utara mengalami pertumbuhan *(growth)* PAD yang positif tetapi relative masih kecil perananya *(share)* dalam struktur APBD.
3. Dari peta kemampuan keuangan (metode kuadran), mengindikasikan ketidaksiapan masing-masing kabupaten/kota pemekaran di Sumatera Utara dan masih berkurangnya kemandirian dalam berotonomi.

3. **Al Fino Losa (2011)**, dalam penelitian nya yang berjudul Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota Di Provinsi Sumatera Barat

Tujuan dari penelitian ini adalah :

mendapatkan bukti empiris tentang analisis kinerja keuangan pada Pemerintah Daerah di Provinsi Sumatera Barat Dinas Keuangan, untuk menganalisis dan mengetahui kinerja keuangan Pemerintah Daerah jika dilihat dari Rasio Kemandirian Keuangan Daerah, Rasio Efektifitas dan Efisiensi, Rasio Pertumbuhan, Rasio Keserasian dan Rasio Kemampuan Keuangan Daerah.

Hasil dan Kesimpulan dari penelitian ini adalah :

Kinerja keuangan pemerintah Provinsi Sumatera Barat dalam mengelola keuangan daerahnya belum begitu baik. Dapat dilihat dari hasil penelitian yang sudah dilakukan, meski Pemerintah Provinsi Sumatera Barat sudah

dapat dikatakan sebagai daerah yang mandiri dalam mengelola keuangan daerahnya, namun untuk Kabupaten/Kotanya masih sangat kurang baik dalam kemandirian karena rendahnya Pendapatan Asli Daerah yang dihasilkan dibanding dengan transfer dari pemerintah Pusat dan Provinsi. Untuk itu Pemerintah Provinsi Sumatera Barat dan Kabupaten/Kota harus meningkatkan PAD dengan cara mempromosikan potensi-potensi yang ada serta mempermudah birokrasi perizinan agar jalur invesatsi menjadi lancar. Yang nantinya akan menambah pendapatan dan kesejahteraan masyarakat dan juga akan berpengaruh terhadap PAD atas pajak yang dipungut oleh Pemerintah. Untuk efektivitas dan efisiensi dalam mengelola PAD Provinsi dan Kabupaten/Kota cukup baik. Namun keefektifan dalam memungut PAD harus ditingkatkan agar PAD yang telah dianggarkan dapat direalisasikan. Untuk rasio keserasian alokasi belanja rutin dan belanja pembangunan pemerintah kabupaten/kota lebih banyak mengalokasikan ke belanja operasi (belanja Rutin) dari pada belanja modal (belanja pembangunan), hal ini menunjukkan kurangnya pemerintah daerah dalam mengalokasikan belanja untuk pembangunan infrastruktur yang berguna bagi kesejahteraan masyarakat. Untuk rasio pertumbuhan PAD, total pendapatan, belanja rutin dan belanja pembangunan menunjukkan hasil yang berfluaktif dalam penghitungan kabupaten/kota di sumatera barat, hanya pertumbuhan belanja rutin yang selalu menunjukkan pertumbuhan yang progresif. Sedangkan dari hasil penghitungan Analisis kemempuan keuangan daerah dalam berotonomi menunjukkan hasil yang sangat baik.

4. **Sugeng Hadi Utomo dan Hadi Sumarsono (2009)**, dalam penelitiannya yang berjudul Dampak Kebijakan Desentralisasi Fiskal terhadap Efisiensi Sektor Publik dan Pertumbuhan Ekonomi di Jawa Timur

   Tujuan dari penelitian ini adalah

   1. Untuk mengetahui pengaruh desentralisasi fiskal (dalam aspek pembelanjaan) terhadap pertumbuhan ekonomi
   2. Untuk mengetahui pengaruh desentralisasi fiskal terhadap efisiensi pembelanjaan
   3. Untuk mengetahui pengaruh efisiensi pembelanjaan terhadap pertumbuhan ekonomi

   Hasil dan Kesimpulan dari penelitian ini adalah :

   1. Desentralisasi Fiskal aspek pembelanjaan di Jawa Timur berpengaruh positif signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi. Berdasarkan signifikansi aspek desentralisasi fiskal tersebut dapat diartikan bahwa pembelanjaan publik yang selama ini dilakukan pemerintah daerah di Jawa Timur cukup efektif dan mempunyai multiplier bagi pertumbuhan ekonomi
   2. Desentralisasi pembelanjaan berpengaruh positif signifikan terhadap inefisiensi sektor publik yang diproksi dengan proporsi pengeluaran tidak terduga terhadap APBD. Adanya kenaikan desentralisasi pembelanjaan meningkatkan proporsi pengeluaran tidak terduga terhadap APBD dikarenakan adanya pola penganggaran yang mengacu

prosentase tertentu dari biaya tak terduga, bukan ditentukan berdasarkan prediksi pengeluaran yang lebih rasional dan akuntable

3. Inefisiensi sektor publik di Jawa Timur berpengaruh negatif-signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi. Hal ini berati penurunan inefisiensi sektor publik mampu menambah alokasi dana pemerintah daerah yang dialihkan untuk mendorong sektor-sektor strategis bagi pembangunan, sehingga efisiensi tersebut berdampak positif bagi pertumbuhan

5. **Lidia Mariani (2013)** dengan penelitian yang berjudul Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Sesudah Pemekaran Daerah (Studi Empiris Pada Kabupaten/Kota di Sumatera Barat)

   Tujuan dari penelitian ini adalah :

   1. Untuk mengetahui apakah terdapat perbedaan kinerja keuangan pemerintahan daerah dalam aspek desentralisasi fiskal sesudah pemekaran daerah.
   2. Untuk mengetahui apakah terdapat perbedaan kinerja keuangan pemerintahan daerah dalam aspek upaya fiskal sesudah pemekaran daerah.
   3. Untuk mengetahui apakah terdapat perbedaan kinerja keuangan pemerintahan daerah dalam aspek kemampuan pembiayaan sesudah pemekaran daerah.
   4. Untuk mengetahui apakah terdapat perbedaan kinerja keuangan pemerintahan daerah dalam aspek kinerja pengeluaran (efisiensi penggunaan anggaran) sesudah pemekaran daerah.

Hasil dan kesimpulan dari penelitian ini adalah :

1. Tidak terdapat perbedaan kinerja keuangan pemerintah daerah dalam aspek desentralisasi fiskal sesudah pemekaran daerah.
2. Terdapat perbedaan kinerja keuangan pemerintah daerah dalam aspek upaya fiskal sesudah pemekaran daerah.
3. Terdapat perbedaan kinerja keuangan pemerintah daerah dalam aspek kemandirian pembiayaan sesudah pemekaran daerah.
4. Tidak terdapat perbedaan kinerja keuangan pemerintah daerah dalam aspek efisiensi anggaran sesudah pemekaran daerah.