

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Peranan Keuangan Daerah di Era Otonomi

Keuangan daerah mempunyai arti yang sangat penting dalam berperan melakukan dan melaksanakan tugas pemerintahan dan kegiatan pembangunan oleh pelayanan kemasyarakatan di daerah, oleh karena itu keuangan daerah diupayakan untuk berjalan secara berdaya guna dan berhasil guna.

Dasar filosofi digagasnya pelaksanaan pemerintah daerah berotonomi sesungguhnya memberikan kebebasan kekeleluasaan daerah untuk mengatur dan mengurus sumber-sumber penerimaan daerah yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah dan Sumber-sumber Penerimaan lainnya. Untuk itu kebijaksanaan keuangan daerah diarahkan pada upaya penyesuaian secara terarah dan sistematis untuk menggali sumber-sumber pendapatan daerah bagi pembiayaan pembangunan melalui intensifikasi dan ekstensifikasi sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah. Kebijakan ini juga diarahkan pada penerapan prinsip-prinsip, norma, asas dan standar akuntansi dalam penyusunan APBD agar mampu menjadi dasar bagi kegiatan pengelolaan, pengendalian, pemeriksaan dan pengawasan keuangan daerah.

Tujuan keuangan daerah pada masa otonomi adalah menjamin tersedianya keuangan daerah guna pembiayaan pembangunan daerah, pengembangan pengelolaan keuangan daerah yang memenuhi prinsip, norma, asas dan standar

akuntansi serta meningkatkan Pendapatan Asli Daerah secara kreatif melalui penggalian potensi, intensifikasi dan ekstensifikasi. Sedangkan sasaran yang ingin dicapai keuangan daerah adalah kemandirian keuangan daerah melalui upaya yang terencana, sistematis dan berkelanjutan, efektif dan efisien.

Pada masa orde baru kemampuan daerah dalam menjalankan pemerintahannya didasarkan pada UU. No. 5 / tahun 1974 di samping mengatur pemerintahan daerah, Undang-undang tersebut juga menjelaskan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Untuk bisa menjalankan tugas-tugas dan fungsi-fungsi yang dimilikinya pemerintah daerah dilengkapi dengan seperangkat kemampuan pembiayaan dimana menurut pasal 55, sumber pembiayaan pemerintah daerah terdiri dari tiga komponen besar yaitu;

1. Pendapatan asli daerah yang meliputi :
 - a) Hasil pajak daerah
 - b) Hasil retribusi daerah
 - c) Hasil perusahaan daerah (BUMD)
 - d) Lain-lain hasil usaha daerah yang sah
2. Pendapatan yang berasal dari pusat meliputi :
 - a) Sumbangan dari pemerintah
 - b) Sumbangan-sumbangan lain yang diatur dengan peraturan perundang-undangan
3. Lain-lain pendapatan daerah yang sah

Diantara ketiga komponen sumber pendapatan tersebut, komponen kedua yaitu pendapatan yang berasal dari pusat merupakan cerminan atau indikator dari

ketergantungan pendanaan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat. Di samping itu besarnya dana dari pusat tersebut juga membawa konsekuensi kebijakan proyek pemerintah pusat yang secara fisik implementasinya itu berada di daerah. Sehingga ada beberapa proyek pemerintah pusat melalui APBN tetapi dana itu juga masuk di dalam anggaran pemerintah daerah (APBD). Adapun pembiayaan pemerintah dalam hubungannya dengan pembiayaan pemerintah pusat diatur sebagai berikut :

- a) Urusan yang merupakan tugas pemerintah pusat di daerah dalam rangka dekonsentrasi dibiayai atas beban APBN.
- b) Urusan yang merupakan tugas pemerintah daerah dalam rangka desentralisasi dibayar dari dan atas beban APBD.
- c) Urusan yang merupakan tugas pemerintah pusat atau pemerintah daerah atasnya, yang dilaksanakan dalam rangka tugas dibiayai oleh pemerintah pusat atas beban APBN atau pemerintah daerah di atasnya atas beban APBD pihak yang menugaskan.

Sepanjang potensi sumber keuangan daerah belum mencukupi Pemerintah pusat memberikan sejumlah sumbangan kepada pemerintah daerah. Dengan demikian bagi Pemerintah Daerah Tingkat II Kabupaten atau Kodya disamping mendapat bantuan dari pemerintah pusat ajuga mendapat limpahan dari Pemda Tingkat I Propinsi. Meskipun bisa jadi limpahan, dana propinsi tersebut berasal dari pemerintah pusat lewat APBN. Berbagai penelitian empiris yang pernah dilakukan menyebutkan bahwa dari ketiga sumber pendapatan daerah seperti tersebut diatas peranan dari pendapatan yang berasal dari pusat sangat dominan.

Ketergantungan yang tinggi dari keuangan daerah terhadap pusat tersebut tidak lepas dari makna otonomi dalam UU No. 5 Tahun 1974 tentang “Pokok-pokok Pemerintah di Daerah”. Undang-undang tersebut lebih tepat disebut sebagai penyelenggaraan pemerintah yang sentralistik daripada desentralistik. Unsur sentralistik ini sangat nyata dalam pelaksanaan dekonsentrasi. Dalam implementasinya dekonsentrasi merupakan sarana bagi perangkat birokrasi pusat untuk menjalankan praktek sentralisasi yang terselubung sehingga kemandirian daerah menjadi terhambat.

Dengan semakin kuatnya tuntutan desentralisasi pemerintah mengeluarkan satu paket Undang-undang Otonomi Daerah, yaitu Undang-Undang No.32 tahun 2004 tentang “Pemerintah Daerah”, dan Undang-Undang No.33 tahun 2004 tentang “Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan pemerintah Daerah”.

Pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang diatur dalam Undang-Undang No.32 tahun 2004, perlu dibarengi dengan pelimpahan keuangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah yang diatur dalam Undang-Undang No.33 tahun 2004 tanpa adanya otonomi keuangan daerah tidak akan pernah ada otonomi bagi pemerintah daerah. Jadi kedua Undang-undang tersebut saling melengkapi.

Dasar hukum dari sumber-sumber PAD masih mengacu pada UU No. 8 tahun 1997 tentang “Pajak Daerah dan Retribusi Daerah”. Sebenarnya undang-undang ini sangat membatasi kreativitas daerah dalam menggali sumber penerimaan aslinya karena hanya menetapkan enam jenis pajak yang boleh dipungut oleh kabupaten atau kodya. Dalam sistem pemerintahan sentralistik UU tidak terlalu

menjadi masalah, tetapi dalam sistem desentralisasi fiskal seperti dalam UU No. 25 tahun 1999, undang-undang tahun 1997 tersebut menjadi tidak relevan lagi, karena salah satu syarat terselenggaranya desentralisasi fiskal adalah ada kewenangan pemerintah daerah yang cukup longgar dalam memungut pajak lokal. Oleh karena itu tanpa ada revisi terhadap Undang-undang ini, peranan PAD di masa mendatang akan tetap menjadi marginal seperti masa orde baru mengingat pajak-pajak potensial bagi daerah tetap menjadi wewenang pemerintah pusat. Pemerintah daerah tingkat II hanya memiliki enam sumber PAD dimana sebagian besar dari padanya dari pengalaman masa lalu sudah terbukti hanya memiliki peranan yang relatif kecil bagi kemandirian daerah.

B. Penerimaan Daerah

Pemerintah sebagai birokrasi yang memiliki tugas melaksanakan, mengawasi dan definisi operasional penerimaan daerah mengacu kepada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang , Pemerintah Daerah yang menyatakan sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) terdiri dari 4 yaitu pajak daerah, retribusi daerah, laba BUMD, dan lain-lain PAD yang sah. Secara lebih spesifik pengertian pajak daerah diatur dalam UU no.34 tahun 2000 tentang pajak dan retribusi daerah. Sedangkan kriteria teknik dan operasional pajak dan retribusi daerah yang dipungut oleh propinsi dan kabupaten/kota mengacu kepada PP no. 65 tahun 2001 tentang pajak daerah dan PP no.66 tahun 2001 tentang retribusi daerah.

- a. Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan penerimaan dana pemerintah daerah yang berasal dari aktivitas pengelolaan sumber-sumber daya ekonomi

daerah yang meliputi penerimaan pajak daerah, retribusi daerah, bagian laba BUMD, dan lain-lain hasil usaha yang sah.

- b. Pajak Daerah merupakan penerimaan pemerintah daerah dari masyarakat tanpa kontraprestasi secara langsung. Pajak daerah dapat dipaksakan pemungutannya secara hukum apabila wajib pajak mengelak atau tidak melaporkan pajaknya.
- c. Retribusi Daerah merupakan penerimaan pemerintah daerah dimana si pembayar akan memperoleh kontraprestasi secara langsung dari Pemda Kota/Kabupaten. Retribusi merupakan kejadian insidental yang sulit untuk diprediksikan penerimaannya setiap tahun.

1. Konsep Perpajakan

Para ahli perpajakan memberikan pengertian atau definisi berbeda-beda mengenai pajak, namun demikian mempunyai arti dan tujuan yang sama. Munawir (1997: 5) mengutip pendapat Jayadiningrat memberi definisi pajak sebagai suatu kewajiban menyerahkan sebagian dari pada kekayaan kepada negara disebabkan suatu keadaan, kejadian dan perbuatan yang memberikan kedudukan tertentu, tetapi bukan sebagai hukuman menurut peraturan-peraturan yang ditetapkan pemerintah serta dapat dipaksakan akan tetapi tidak ada jasa balik dari negara secara langsung untuk memelihara kesejahteraan umum. Selanjutnya Munawir (1997 : 3) mengutip pendapat Rachmat Sumitro mendefinisikan pajak adalah peralihan kekayaan dari pihak rakyat kepada kas negara untuk membiayai pengeluaran rutin. Mangkoesoebroto (1993:181) menyatakan pajak adalah suatu pungutan hak prerogatif pemerintah, pungutan tersebut didasarkan pada undang-undang,

pungutannya dapat dipaksakan kepada subjek pajak di mana tidak dapat balas jasa secara langsung terhadap penggunanya.

Dari beberapa pengertian tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa unsur-unsur yang terkandung di dalam pengertian pajak yaitu:

- a. Pajak merupakan iuran masyarakat kepada negara dimana dapat diartikan yang berhak untuk melakukan pungutan pajak yaitu negara dengan alasan apapun swasta tidak boleh memungut pajak.
- b. Berdasarkan undang-undang (dapat dipaksakan).
- c. Pembayaran pajak tidak mempunyai kontraprestasi langsung secara individu artinya kontraprestasi diberikan oleh negara kepada rakyat dan tidak dapat dihubungkan secara langsung dengan besarnya pajak.
- d. Pajak diperuntukkan bagi pengeluaran pemerintah yang bersifat umum dalam arti bahwa pengeluaran pemerintah tersebut mempunyai manfaat bagi masyarakat secara umum.
- e. Pajak dipungut disebabkan sesuatu keadaan, kejadian atau yang memberikan kedudukan tertentu pada seseorang dengan demikian pajak hanya dapat dipungut oleh pemerintah.
- f. Pemerintah dapat memungut pajak kalau sudah ada undang-undangnya dan aturan pelaksanaannya.
- g. Pajak merupakan kewajiban masyarakat yang apabila diabaikan akan terkena sanksi sesuai undang-undang yang berlaku.

Pajak di samping sebagai sumber penerimaan negara yang utama (*budgetair*) juga mempunyai fungsi lain seperti alat untuk mengatur dan mengawasi kegiatan-kegiatan swasta dalam perekonomian (*regulair*). Pajak sebagai alat anggaran juga

dipergunakan sebagai alat mengumpulkan dana guna membiayai kegiatan-kegiatan pemerintah terutama kegiatan rutin (Suparmoko, 1997:96). Oleh sebab itu kedua fungsi pajak di atas harus dijalankan secara seimbang karena apabila pengaturannya tidak dilaksanakan secara seimbang sangat berpengaruh terhadap kegiatan perekonomian.

Pengenaan pajak dapat menimbulkan eksternalitas yang dapat merugikan kepentingan umum, sehingga perlu adanya pengaturan untuk menjamin kelangsungan sumber daya dalam jangka panjang. Sehubungan dengan itu maka keputusan untuk mengenakan pajak terhadap suatu objek hendaknya dilakukan secara hati-hati dan bijaksana untuk menghindari terjadinya disinsentif bagi perekonomian.

Menurut Meier (1995:197-198) ada empat kriteria yang perlu dipertimbangkan untuk memungut suatu jenis pajak di negara yang sedang berkembang:

- a. Sebagai suatu sumber penerimaan potensial; maksudnya suatu jenis pajak harus dilihat sebagai suatu elastisitas pajak tersebut terhadap variabel-variabel makro ekonomi seperti PDRB, pendapatan per kapita dan jumlah penduduk.
- b. Dampak terhadap alokasi sumber ekonomi; untuk menggambarkan bahwa memadai tidaknya suatu perolehan pajak jika dikaitkan dengan bentuk dan besarnya dana yang diperlukan untuk memberikan layanan yang dibiayai sehingga beban suatu pajak dapat bermanfaat untuk mendorong penggunaan sumber daya ekonomi secara lebih efisien.

- c. Keadilan; yang dimaksud keadilan adalah menyangkut distribusi beban pajak, apakah tarif yang progresif atau menggunakan tarif tetap. Pembebanan pajak harus adil baik secara horizontal maupun vertical.
- d. Administrasinya rendah; kriteria ini berkaitan dengan administrasi yang meliputi sistem penetapan sumber daya manusia aparatur, biaya pemungutan serta sarana dan prasarana pemungutan.

2. Pajak Daerah

Menurut Davey (1988:40) secara umum perpajakan daerah dapat diartikan sebagai berikut:

- a. Pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah dengan pengaturan dari daerah sendiri.
- b. Pajak yang dipungut berdasarkan peraturan nasional, tetapi penetapan tarifnya oleh pemerintah daerah.
- c. Pajak yang ditetapkan dan atau dipungut oleh pemerintah daerah.
- d. Pajak yang dipungut dan diadminitrasikan oleh pemerintah pusat tetapi hasil pungutannya diberikan kepada, dibagikan dengan, atau dibebani pungutan tambahan (opsen) oleh pemerintah daerah.

Di dalam ketatanegaraan Indonesia yang dimaksud dengan pajak berdasarkan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas undang-undang nomor 18 tahun 1997 tentang pajak daerah dan retribusi daerah pasal 1 nomor 6 adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan

peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah.

Selanjutnya untuk menilai pajak daerah menurut Devas,dkk (1989 : 61-62), dapat digunakan kriteria pengukuran sebagai berikut:

- a. Hasil (*Yield*) yaitu memadai tidaknya hasil suatu pajak dalam kaitannya dengan berbagai layanan yang dibiayainya, stabilitas dan mudah tidaknya memperkirakan besar hasil pajak tersebut; perbandingan hasil pajak dengan biaya pungut, dan elastisitas hasil pajak terhadap inflasi, pertumbuhan penduduk dan sebagainya.
- b. Keadilan (*Equity*) dasar pajak dan kewajiban membayarnya harus jelas dan tidak sewenang-wenang; pajak harus adil secara horisontal (artinya, beban pajak harus sama antara berbagai kelompok yang berbeda tetapi dengan kedudukan ekonomi yang sama); adil secara vertikal (artinya, beban pajak harus lebih banyak ditanggung oleh kelompok yang memiliki sumber daya yang lebih besar), dan pajak itu haruslah adil dari tempat ke tempat (dalam arti, hendaknya tidak ada perbedaan-perbedaan besar dan sewenang-wenang dalam beban pajak dari satu daerah ke daerah lain, kecuali jika perbedaan ini mencerminkan perbedaan dalam cara menyediakan layanan masyarakat).
- c. Daya guna ekonomi (*Economic Efficiency*). Pajak hendaknya mendorong (atau setidaknya tidak menghambat) penggunaan sumberdaya secara berdaya guna dan pilihan produsen menjadi salah arah atau orang menjadi segan bekerja atau menabung; dan memperkecil beban lebih pajak.
- d. Kemampuan melaksanakan (*Ability to Implement*), suatu pajak haruslah dapat dilaksanakan, dari sudut kemauan politik dan kemauan tata usaha.

- e. Kecocokan sebagai sumber penerimaan daerah (*Stability as a Local Revenue Source*), ini berarti haruslah jelas kepada daerah mana suatu pajak harus dibayarkan, dan tempat memungut pajak sedapat mungkin sama dengan tempat akhir beban pajak; pajak tidak mudah dihindari, dengan cara memindahkan obyek pajak dari suatu daerah ke daerah lain; pajak daerah hendaknya jangan mempertajam perbedaan-perbedaan antara daerah, dari segi potensi ekonomi masing-masing, dan pajak hendaknya tidak menimbulkan beban yang lebih besar dari kemampuan tata usaha pajak daerah.

3. Konsep Retribusi

Menurut Munawir (1997) Retribusi merupakan iuran kepada pemerintah yang dapat dipaksakan dan jasa balik secara langsung dapat ditunjuk. Paksaan di sini bersifat ekonomis karena siapa saja yang tidak merasakan jasa balik dari pemerintah dia tidak akan dikenakan iuran itu. Lebih lanjut diuraikan pula definisi dan pengertian yang berkaitan dengan retribusi yaitu dikutip dari Sproule-Jones and White yang mengatakan bahwa retribusi adalah semua bayaran yang dilakukan bagi perorangan dalam menggunakan layanan yang mendatangkan keuntungan langsung dari layanan itu lebih lanjut dikatakan bahwa distribusi lebih tepat dianggap pajak konsumsi dari pada biaya layanan; bahwa retribusi hanya menutupi biaya operasional saja. Pada bagian lain Queen (1998 :2) menerangkan bahwa suatu tanggapan menekankan memperjelas kenyataan bahwa masyarakat memandang retribusi sebagai bagian dari program bukan sebagai pendapatan daerah dan bersedia membayar hanya bila tingkat layanan dirawat dan ditingkatkan.

Berdasarkan hal tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa bagian yang gampang dalam menyusun retribusi yaitu menghitung dan menetapkan tarif. Bagian tersulitnya adalah meyakinkan masyarakat (publik) tanpa diluar kesadaran mereka tarif tetap harus diberlakukan.

Berdasarkan uraian tersebut di atas maka dapat dilihat sifat-sifat retribusi menurut Haritz (1995 : 84) adalah sebagai berikut:

- a. Pelaksanaan bersifat ekonomis.
- b. Ada imbalan langsung kepada membayar.
- c. Iurannya memenuhi persyaratan, persyaratan formal dan material tetapi tetap ada alternatif untuk membayar.
- d. Retribusi merupakan pungutan yang umumnya budgetairnya tidak menonjol.
- e. Dalam hal-hal tertentu retribusi daerah digunakan untuk suatu tujuan tertentu, tetapi dalam banyak hal tidak lebih dari pengembalian biaya yang telah dibukukan oleh pemerintah daerah untuk memenuhi permintaan masyarakat.

4. Retribusi daerah

Sebagaimana telah diungkapkan sebelumnya diketahui bahwa beberapa atau sebagian besar pemerintah daerah belum mengoptimalkan penerimaan retribusi karena masih mendapat dana dari pemerintah pusat. Upaya untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah perlu dikaji pengelolaan untuk mengetahui berapa besar potensi yang riil atau wajar, tingkat keefektifan dan efisiensi. Peningkatan retribusi yang memiliki potensi yang baik akan meningkatkan pula pendapatan asli daerah.

Devas, dkk (1989 : 46) mengungkapkan bahwa pemerintah daerah sangat tergantung dari pemerintah pusat. Dalam garis besarnya penerima daerah (termasuk pajak yang diserahkan) hanya menutup seperlima dari pengeluaran pemerintah daerah. Meskipun banyak pula negara lain dengan keadaan yang sama atau lebih buruk lagi. Memang pemerintah daerah tidak harus berdiri sendiri dari segi keuangan agar dapat memiliki tingkat otonom yang berarti, yang penting adalah “wewenang di tepi” artinya memiliki penerimaan daerah sendiri yang cukup sehingga dapat mengadakan perubahan di sana-sini. Pada tingkat jasa layanan yang disediakan, untuk itu mungkin sudah memadai jika 20% dari pengeluaran yang berasal dari sumber-sumber daerah. Hal tersebut diuraikan oleh Queen (1998 : 12-18) bahwa pertumbuhan lain dalam meningkatnya retribusi yaitu peran masyarakat (publik) dalam politik. Masyarakat tidak senang terhadap perubahan hanya akan toleransi terhadap pembayaran retribusi, bukan semata sebagai sumber utama pendapatan daerah tetapi hanya dana pendamping.

C. Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah sebagai pihak yang disertai tugas menjalankan roda pemerintahan, pembangunan, dan layanan sosial masyarakat wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan daerahnya untuk dinilai apakah pemerintah daerah berhasil menjalankan tugasnya dengan baik atau tidak.

Dalam instansi pemerintahan pengukuran kinerja tidak dapat diukur dengan rasio-rasio yang biasa di dapatkan dari sebuah laporan keuangan dalam suatu perusahaan seperti, *Return Of Investment*. Hal ini disebabkan karena sebenarnya dalam kinerja pemerintah tidak ada “*Net Profit*”. Kewajiban pemerintah untuk

mempertanggung jawabkan kinerjanya dengan sendirinya dipenuhi dengan menyampaikan informasi yang relevan sehubungan dengan hasil program yang dilaksanakan kepada wakil rakyat dan juga kelompok-kelompok masyarakat yang memang ingin menilai kinerja pemerintah.

Pelaporan keuangan pemerintah pada umumnya hanya menekankan pada pertanggung jawaban apakah sumber yang diperoleh sudah digunakan sesuai dengan anggaran atau perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian pelaporan keuangan yang ada hanya memaparkan informasi yang berkaitan dengan sumber pendapatan pemerintah, bagaimana penggunaannya dan posisi pemerintah saat itu.

Salah satu alat untuk menganalisis kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya adalah dengan melaksanakan analisis rasio terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakannya (<http://www.feuhamka.com>). Hasil analisis rasio keuangan ini selanjutnya digunakan untuk tolok ukur dalam :

- a. Menilai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan otonomi daerah.
- b. Mengukur efektivitas dan efisiensi dalam merealisasikan pendapatan daerah.
- c. Mengukur sejauh mana aktivitas pemerintah daerah dalam membelanjakan pendapatan daerahnya.
- d. Mengukur kontribusi masing-masing sumber pendaptan dalam pembentukan pendapatan daerah.
- e. Melihat pertumbuhan atau perkembangan perolehan pendapatan dan pengeluaran yang dilakukan selama periode waktu tertentu.

Penggunaan analisis rasio pada sektor publik khususnya terhadap APBD belum banyak dilakukan, sehingga secara teori belum ada kesepakatan secara bulat mengenai nama dan kaidah pengukurannya. Meskipun demikian dalam rangka pengelolaan keuangan daerah yang transparan, jujur, demokratis, efektif, efisien dan akuntabel, analisis rasio terhadap APBD perlu dilaksanakan meskipun kaidah pengakuntansian dalam APBD berbeda dengan keuangan yang dimiliki oleh perusahaan swasta (Halim, 2002:127-130).

Analisis rasio keuangan pada APBD dilakukan dengan membandingkan hasil yang dicapai dari satu periode dibandingkan dengan periode sebelumnya sehingga dapat diketahui bagaimana kecenderungan yang terjadi. Selain itu dapat pula dilakukan dengan cara membandingkan dengan rasio keuangan pemerintah daerah tertentu dengan rasio keuangan daerah lain yang terdekat ataupun potensi daerahnya relatif sama untuk dilihat bagaimana posisi keuangan pemerintah daerah tersebut terhadap pemerintah daerah lainnya. Adapun pihak-pihak yang berkepentingan dengan keuangan pada APBD ini adalah:

1. DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah)

DPRD adalah badan yang memberikan otorisasi kepada pemerintah daerah untuk mengelola laporan keuangan daerah.

2. Lembaga Eksekutif

Lembaga eksekutif merupakan badan penyelenggara pemerintahan yang menerima otorisasi pengelolaan keuangan daerah dari DPRD, seperti Gubernur, Bupati, Walikota, serta pimpinan unit Pemerintah Daerah lainnya.

3. Badan Pengawas Keuangan

Badan Pengawas Keuangan adalah badan yang melakukan pengawasan atas pengelolaan keuangan daerah yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah. Yang termasuk dalam badan ini adalah Inspektorat Jendral, Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), dan Badan Pemeriksa Keuangan.

4. Investor, Kreditor dan Donatur

Badan atau organisasi baik pemerintah, lembaga keuangan, maupun lainnya baik dari dalam negeri maupun luar negeri yang menyediakan sumber keuangan bagi pemerintah daerah.

5. Analisis Ekonomi dan Pemerhati Pemerintah Daerah

Yaitu pihak-pihak yang menaruh perhatian atas aktivitas yang dilakukan Pemerintah Daerah, seperti lembaga pendidikan, ilmuwan, peneliti dan lain-lain.

6. Rakyat

Rakyat disini adalah kelompok masyarakat yang menaruh perhatian kepada aktivitas pemerintah khususnya yang menerima pelayanan pemerintah daerah atau yang menerima produk dan jasa dari pemerintah daerah.

7. Pemerintah Pusat

Pemerintah pusat memerlukan laporan keuangan pemerintah daerah untuk menilai pertanggungjawaban Gubernur sebagai wakil pemerintah (Pasal 2 PP No. 108/2000).

Menurut Halim (2002:128) gambaran citra kemandirian daerah dalam berotonomi dapat diketahui melalui beberapa besar kemampuan sumber daya keuangan untuk daerah tersebut, agar mampu membangun daerahnya disamping mampu pula

untuk bersaing secara sehat dengan kabupaten lainnya dalam mencapai otonomi yang sesungguhnya. Upaya nyata didalam mengukur tingkat kemandirian yaitu dengna membandingkan besarnya realisasi PAD dengan total pendapatan daerah.

Tingkat kemandirian menggambarkan tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah. Semakin tinggi tingkat kemandirian, semakin tinggi partisipasi masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi daerah yang merupakan komponen utama Pendapatan Asli Daerah. Semakin tinggi masyarakat membayar pajak dan retribusi daerah akan menggambarkan tingkat kesejahteraan masyarakat yang semakin tinggi pula.

Secara konsepsional, pola hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, harus dilakukan dengan kemampuan keuangan daerah dalam membiayai pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan, walaupun pengukuran kemampuan keuangan daerah ini akan menimbulkan perbedaaan. Ada empat macam pola yang memperkenalkan “hubungan situasional” yang dapat digunakan dalam pelaksanaan otonomi daerah, terutama pelaksanaan undang-undang nomor 25 tahun 1999 yang telah diubah menjadi Undang-Undang No.33 tahun 2004 tentang “Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah”, Halim (2002:168-169), antara lain:

- a. Pola hubungan *instruktif*, peranan pemerintah pusat lebih dominan dari pada kemandirian pemerintah daerah. (daerah yang tidak mampu melaksanakan otonomi daerah).

- b. Pola hubungan *konsultatif*, campur tangan pemerintah pusat sudah mulai berkurang, karena daerah dianggap sedikit lebih mampu melaksanakan otonomi.
- c. Pola hubungan *partisipatif*, peranan pemerintah pusat semakin berkurang mengingat daerah yang bersangkutan tingkat kemandiriannya mendekati mampu melaksanakan urusan otonomi daerah.
- d. Pola hubungan *delegatif*, campur tangan pemerintah pusat sudah tidak ada karena daerah telah benar-benar mampu mandiri dalam melaksanakan urusan otonomi daerah.

Menurut Kaho (1985) pajak daerah adalah peralihan kekayaan dari pihak rakyat kepada kas negara untuk membiayai pengeluaran rutin dan surplusnya digunakan untuk *Public Investment*.

Pajak daerah adalah pungutan daerah menurut peraturan yang ditetapkan sebagai badan hukum publik dalam rangka membiayai rumah tangganya. Dengan kata lain pajak daerah adalah : pajak yang wewenang pungutannya ada pada daerah dan pembangunan daerah hal ini dikemukakan oleh Yasin. Selain itu Davey mengemukakan pendapatnya tentang pajak daerah yaitu :

1. Pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah dengan peraturan daerah sendiri
2. Pajak yang dipungut berdasarkan peraturan nasional tapi pendapatan tarifnya dilakukan oleh Pemda.
3. Pajak yang dipungut atau ditetapkan oleh Pemda.

4. Pajak yang dipungut dan diadministrasikan oleh pemerintah pusat tetapi pungutannya kepada, dibagi hasilkan dengan atau dibebani pungutan tambahan (opsen) oleh Pemda.

Menurut Undang-Undang No 33 tahun 2004, yang dimaksud dengan PAD adalah: “Pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi”. PAD dapat bersumber dari:

Pajak Daerah yaitu pajak negara yang diserahkan kepada daerah untuk dipungut berdasarkan peraturan perundang-undangan yang dipergunakan guna membiayai pengeluaran daerah sebagai badan hukum publik. Ciri-ciri yang menyertai pajak daerah dapat diikhtisarkan seperti berikut:

- 1) Pajak daerah berasal dari pajak negara yang diserahkan kepada daerah sebagai pajak daerah
- 2) Penyerahan dilakukan berdasarkan undang-undang
- 3) Pajak daerah dipungut oleh daerah berdasarkan kekuatan undang-undang dan/atau peraturan hukum lainnya
- 4) Hasil pungutan pajak daerah dipergunakan untuk membiayai penyelenggaraan urusan-urusan rumah tangga daerah atau untuk membiayai pengeluaran daerah sebagai badan hukum publik

Retribusi adalah pembayaran kepada negara yang dilakukan kepada mereka yang menggunakan jasa-jasa negara, artinya retribusi daerah sebagai pembayaran atas

pemakain jasa atau kerana mendapat pekerjaan usaha atau milik daerah bagi yang berkepentingan atau jasa yang diberikan oleh daerah, baik secara langsung maupun tidak langsung. Oleh karena itu setiap pungutan yang dilakukan oleh pemerintah daerah senantiasa berdasarkan prestasi dan jasa yang diberikan kepada masyarakat, sehingga keluasaan retribusi daerah terletak pada yang dapat dinikmati oleh masyarakat. Jadi retribusi sangat berhubungan erat dengan jasa layanan yang diberikan pemerintah kepada yang membutuhkan.

Menurut Undang-Undang No 33 tahun 2004 Retribusi Daerah; yaitu pungutan daerah sebagai pembayaran atas pemakaian jasa atau karena mendapatkan jasa pekerjaan, usaha atau milik daerah bagi yang berkepentingan atau karena jasa yang diberikan oleh daerah.

Ciri-ciri pokok retribusi daerah adalah sebagai berikut:

- a. Retribusi dipungut oleh daerah
- b. Dalam pungutan retribusi terdapat prestasi yang diberikan daerah yang langsung dapat ditunjuk
- c. Retribusi dikenakan kepada siapa saja yang memanfaatkan, atau mengenyam jasa yang disediakan daerah.

Berdasarkan Departemen Keuangan Republik Indonesia retribusi retribusi daerah terdiri atas 3 golongan, yaitu:

- a. Retribusi Jasa Umum, yaitu retribusi atas jasa yang disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah (pemda) untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.

- b. Retribusi Jasa Usaha, yaitu retribusi atas jasa yang disediakan oleh pemda dengan menganut prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta; dan
- c. Retribusi Perizinan Tertentu, yaitu retribusi atas kegiatan tertentu pemda dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian, dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

Terdapat dua jenis indikator kinerja yang dapat digunakan, yaitu indikator makro dan indikator mikro (Pamungkas, 2006). Indikator makro mencakup semua kinerja Pemerintah Daerah, baik aspek ekonomi maupun kesejahteraan masyarakat. Setiap sektor memiliki kontribusi terhadap kinerja Pemerintah Daerah secara keseluruhan. Salah satu contoh indikator makro adalah Produk Domestik Bruto (PDB) per kapita dan tingkat pertumbuhan ekonomi daerah. Indikator mikro bersifat lebih spesifik. Indikator ini mengukur kinerja setiap unit kerja Pemerintah Daerah dalam mengejar tujuan strategis daerah. Indikator ini juga mencakup indikator kinerja yang digunakan oleh setiap unit kerja. Untuk melakukan suatu pengukuran kinerja perlu ditetapkan indikator-indikator terlebih dahulu antara lain indikator masukan (input) berupa dana, sumber daya manusia dan metode kerja. Agar input dapat diinformasikan dengan akurat dalam suatu anggaran, maka perlu dilakukan penilaian terhadap kewajarannya. Dalam menilai kewajaran input dengan keluaran (output) yang dihasilkan, peran Analisis Standar

Biaya (ASB) sangat diperlukan. ASB adalah penilaian kewajaran atas beban kerja dan biaya yang digunakan untuk melaksanakan suatu kegiatan.

Secara spesifik untuk mengukur kinerja keuangan daerah digunakan sejumlah parameter, yaitu:

1. Perhitungan dan Analisis Kinerja PAD melalui ukuran Elastisitas, *Share*, dan *Growth*.

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 rutin dan belanja pembangunan daerah. Rasio ini mengukur seberapa jauh kemampuan daerah membiayai kegiatan rutin dan kegiatan pembangunan. Rasio ini dapat digunakan untuk melihat kapasitas kemampuan keuangan daerah. Dan *growth* merupakan angka pertumbuhan PAD tahun i dari tahun $i-1$.

2. Pemetaan dan Analisis Kemampuan Keuangan Daerah dengan Metode Kuadran dan Metode Indeks

Yang dimaksud metode kuadran adalah salah satu cara menampilkan peta kemampuan keuangan daerah. Masing-masing kuadran ditentukan oleh besaran nilai *growth* dan *share*.

Dengan nilai *growth* dan *share* maka masing-masing daerah dapat diketahui posisinya (pada kuadran berapa). Kondisi di masing-masing kuadran dijelaskan pada Tabel 6.

Tabel 6. Klasifikasi Status Kemampuan Keuangan Daerah Berdasarkan Metode Kuadran

KUADRAN	KONDISI
I	Kondisi paling ideal. PAD mengambil peran besar dalam APBD dan daerah punya kemampuan mengembangkan potensi lokal. Kondisi ini ditunjukkan dengan besarnya nilai <i>share</i> disertai nilai <i>growth</i> yang tinggi.
II	Kondisi ini belum ideal, tapi daerah punya kemampuan mengembangkan potensi lokal sehingga PAD berpeluang memiliki peran besar dalam APBD. Sumbangan PAD terhadap APBD masih rendah namun pertumbuhan (<i>growth</i>) PAD tinggi.
III	Kondisi ini juga belum ideal. Peran PAD yang besar dalam APBD punya peluang mengecil karena pertumbuhan PADnya kecil. Di sini sumbangan PAD terhadap APBD tinggi, namun pertumbuhan PAD rendah.
IV	Kondisi ini paling buruk. PAD belum mengambil peran yang besar dalam APBD dan daerah belum punya kemampuan mengembangkan potensi lokal. Sumbangan PAD terhadap APBD rendah dan pertumbuhan PAD rendah.

Sumber : www.bappenas.go.id

Memperhatikan peta kemampuan keuangan daerah tersebut, maka pengukuran kinerja keuangan daerah sebagai berikut :

1. Kemandirian Fiskal

Kemandirian Fiskal merupakan kemampuan daerah untuk mengembangkan potensi lokal.

2. Pertumbuhan PAD

Pertumbuhan PAD merupakan indeks kemampuan daerah untuk meningkatkan PAD dari waktu ke waktu.

3. Share PAD

Share PAD merupakan kontribusi/ sumbangan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap APBD

4. Capaian Target PAD

Capaian Target PAD merupakan kemampuan daerah untuk mengoptimalkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) berdasarkan target yang ditetapkan.

5. Proporsionalitas Retribusi dan Pajak Daerah

Yaitu kemampuan daerah dalam mengoptimalkan pendapatan daerah yang bersumber dari Retribusi dibandingkan dengan kabupaten lainnya.

6. Kemampuan Keuangan

Merupakan rata-rata hitung dari Pertumbuhan (*Growth*), Elastisitas, dan *Share*.