

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teori

1. Keuangan Daerah

Keuangan merupakan faktor utama untuk mengukur kemampuan daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah. Pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah dituangkan secara langsung maupun tidak langsung dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) (Halim, 2007).

Dalam Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah disebutkan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan sesuai dengan peraturan perundang-undangan secara tertib, efisien dan efektif, ekonomis, transparan, dan bertanggungjawab serta memperhatikan manfaat untuk masyarakat (Mahardika & Artini, 2014).

Menurut Priyono *et al.* (2017) data keuangan daerah berguna untuk :

- a. Bahan acuan dalam penyusunan neraca ekonomi marko seperti regional, neraca arus dana, serta tabel input dan output.
- b. Pusat informasi tentang realisasi APBD Provinsi dan Kabupaten/Kota.
- c. Memberikan pengetahuan tentang potensi dan peranan sumber dana dari masing-masing daerah.

- d. Digunakan oleh pemerintah pusat sebagai acuan untuk menentukan Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) untuk daerah.

Dalam pemerintahan daerah, daerah mempunyai sumber-sumber penerimaan daerah yang terdiri dari pendapatan daerah dan pembiayaan daerah. Pendapatan Daerah merupakan hak pemerintah daerah sebagai sumber kekayaan daerah dalam periode yang bersangkutan. Sedangkan pembiayaan daerah merupakan semua kegiatan daerah yang perlu dibiayai atau dibayar kembali baik dalam satu tahun anggaran maupun tahun-tahun anggaran berikutnya (Darise, 2006: 37). Sumber-sumber penerimaan dan pengeluaran daerah antara lain :

- a. Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan Asli Daerah (PAD) menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 yaitu sumber keuangan daerah yang digali dari wilayah daerah yang bersangkutan yang terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Pendapatan Asli Daerah dapat dijadikan sebagai indikator dalam menilai tingkat kemandirian suatu daerah dalam mengelola keuangan daerahnya (Putri, 2016). Sumber-sumber PAD yaitu :

1) Pajak Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, pajak daerah adalah kontribusi wajib kepada Daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan Daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Menurut Priyono *et al.* (2017), pajak yang dikelola oleh pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta yaitu :

- a) Pajak Hotel
- b) Pajak Restoran
- c) Pajak Reklame
- d) Pajak Hiburan
- e) Pajak Penerangan Jalan
- f) Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan
- g) Pajak Air Tanah
- h) Pajak Parkir
- i) Pajak Sarang Burung Walet
- j) Pajak Bumi dan Bangunan (PBB)
- k) Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan (BPHTB)

2) Retribusi Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, retribusi daerah merupakan 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. Retribusi dikelompokkan menjadi 3 yaitu :

- a) Retribusi Jasa Umum
- b) Retribusi Jasa Usaha
- c) Retribusi Perijinan Tertentu

3) Pengelolaan Kekayaan Yang Dipisahkan

Menurut Muhtarom (2015) hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan terdiri dari:

- a) Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah/BUMD;
- b) Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik pemerintah/BUMN;
- c) Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat.

4) Lain-Lain Pendapatan Daerah Yang Sah

Lain-lain pendapatan yang sah adalah pendapatan yang tidak termasuk dalam jenis-jenis pajak daerah, restibusi daerah, dan pendapatan dinas (Muhtarom, 2015).

Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, yang terdiri dari :

- a) Hasil penjualan aset daerah yang tidak dipisahkan;
- b) Jasa giro;
- c) Bunga deposito;
- d) Penerimaan atas tuntutan ganti rugi;
- e) Pendapatan dari penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan;
- f) Pendapatan hasil eksekusi atas jaminan;
- g) Pendapatan dari pengembalian; dan
- h) Fasilitas sosial dan fasilitas umum.

b. Dana Perimbangan

Dana Perimbangan disebut juga dana transfer merupakan dana yang dialokasikan kepada daerah yang berasal dari pemerintah pusat untuk membiayai kebutuhan daerah (Chandra *et al.* 2017).

Dana Perimbangan terdiri dari :

1) Dana Bagi Hasil

Dana Bagi Hasil adalah dana yang disalurkan kepada daerah dengan memperhatikan potensi yang dimiliki masing-masing daerah, Dana Bagi Hasil terdiri dari Dana Bagi Hasil Pajak dan Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam (Putri, 2016).

2) Dana Alokasi Umum

Dana Alokasi Umum (DAU) adalah Dana yang dialokasikan untuk Provinsi dan kabupaten/kota bertujuan untuk pemerataan keuangan antar daerah (Sitompul, 2017).

3) Dana Alokasi Khusus

Menurut Sitompul (2017) dana alokasi khusus (DAK) adalah Dana yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan membantu mendanai kegiatan daerah.

c. Lain-lain Pendapatan

Sebagaimana diatur dalam pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, yaitu lain-lain pendapatan, selanjutnya pada pasal 43 lain lain pendapatan terdiri atas hibah dan pendapatan darurat.

d. Belanja Daerah

Belanja Daerah meliputi semua pengeluaran daerah yang dialokasikan secara adil dan menyeluruh untuk pelayanan umum sehingga dapat dinikmati oleh masyarakat (Lontaan *et al.* 2014).

Belanja daerah terdiri dari :

1) Belanja Tidak Langsung

Belanja tidak langsung merupakan belanja yang tidak ada kaitannya dengan pelaksanaan kegiatan pemerintahan suatu organisasi yaitu belanja pegawai, hibah, subsidi, belanja bagi

hasil, belanja tidak terduga. dan belanja bantuan sosial (Kristiyanto & Widodo, 2017).

2) Belanja Langsung

Belanja langsung adalah belanja yang berhubungan dengan kegiatan pemerintahan organisasi yaitu belanja barang atau jasa dan belanja modal (Maga *et al.* 2016).

2. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

APBD merupakan anggaran pemerintah daerah tentang rencana keuangan sehingga dapat direalisasikan pada satu tahun anggaran (Nugraha, 2017). APBD disusun untuk menyelaraskan kebijakan ekonomi makro dan sumber daya yang tersedia, mengalokasikan sumber daya secara tepat, dan mempersiapkan kondisi pengelolaan anggaran secara baik. Salah satu tujuan dari penyusunan APBD yaitu anggaran menjadi sarana sekaligus pengendali untuk mengurangi ketimpangan dan kesenjangan dalam berbagai hal disuatu Negara (Darise, 2006: 142).

Analisis rasio terhadap APBD adalah salah satu alat untuk menganalisis kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya (Armaja *et al.* 2015). Salah satu cara untuk menilai kinerja keuangan daerah terhadap APBD yaitu menggunakan Rasio Kemandirian Keuangan Daerah dan Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah. Analisis rasio tersebut digunakan untuk menilai seberapa besar kemampuan keuangan daerah yang didapat melalui PAD untuk

membayai kegiatan-kegiatan daerahnya guna mencapai keberhasilan otonomi daerah (Putra & Hidayat, 2016).

3. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah

Kemandirian keuangan daerah menunjukkan daerah mampu membiayai sendiri segala kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang taat membayar pajak dan retribusi sehingga PAD menjadi prioritas pendapatan daerah. Kemandirian keuangan daerah dapat diukur dari besar kecilnya perbandingan antara pendapatan asli daerah dengan pendapatan daerah yang berasal dari pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pinjaman daerah (Hehamahua, 2014).

Untuk menentukan parameter penilaian maka diperlukan kriteria penilaian kemandirian keuangan daerah yang dapat disajikan dalam tabel sebagai berikut :

Tabel 2.1
Kriteria Penilaian Kemandirian

| Kemampuan Keuangan | Rasio Kemandirian (%) | Pola Hubungan |
|---------------------------|------------------------------|----------------------|
| Rendah Sekali | 0 – 25 | Instruktif |
| Rendah | >25 – 50 | Konsultatif |
| Sedang | >50 – 75 | Partisipatif |
| Tinggi | >75 - 100 | Delegatif |

Sumber : Halim (dalam Saputra & Fernando, 2017)

Pola hubungan situasional yang dapat digunakan untuk menilai pelaksanaan otonomi daerah (Saputra & Fernando, 2017), yaitu :

- 1) Pola Hubungan Instruktif, peran pemerintah pusat lebih utama atau dominan dibandingkan dengan pemerintah daerah.
 - 2) Pola Hubungan Konsultatif, peran pemerintah pusat sudah sedikit berkurang dalam memberi transfer dana karena pemerintah daerah dianggap sudah sedikit mampu dalam melaksanakan otonomi daerah.
 - 3) Pola Hubungan Partisipatif, peranan pemerintah sudah berkurang, karena pemerintah daerah dianggap mampu membiayai kegiatan otonomi daerahnya.
 - 4) Pola Hubungan Delegatif, pemerintah pusat sudah tidak campur tangan lagi terhadap pemerintah daerah karena pemerintah daerah sudah benar-benar mampu membiayai kegiatan otonomi daerahnya.
4. Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah

Ketergantungan keuangan daerah menunjukkan besarnya ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat (Susilawati *et al.* 2018). Rasio ini dapat dihitung dengan cara membandingkan jumlah pendapatan transfer yang diterima oleh daerah dengan total pendapatan daerah.

Kriteria penilaian ketergantungan keuangan daerah dapat disajikan dalam tabel sebagai berikut :

Tabel 2.2
Kriteria Penilaian Ketergantungan Keuangan Daerah

| No. | Presentase (%) | Kategori |
|-----|----------------|---------------|
| 1 | 00,00 – 10,00 | Sangat Rendah |
| 2 | 10,01 – 20,00 | Rendah |
| 3 | 20,01 – 30,00 | Cukup |
| 4 | 30,01 – 40,00 | Sedang |
| 5 | 40,01 – 50,00 | Tinggi |
| 6 | >50,00 | Sangat Tinggi |

Sumber : Tim Litbang Depdagri (dalam Saputra & Fernando, 2017)

B. Penelitian Terdahulu

Putra & Hidayat (2016) menunjukkan bahwa rasio kemandirian rata-rata sebesar 70,19% dengan kategori sedang. Rasio ketergantungan sebesar 54,28%. Tingkat efektifitas PAD dikatakan fluktuasi dengan rata-rata sebesar 81,70%. Rata-rata derajat desentralisasi fiskal sebesar 41,03% hal ini berarti kemampuan kinerja anggaran pemerintah dalam kategori baik.

Sanuari (2015) menyatakan bahwa rasio kemandirian rata-rata 6,94% dengan kriteria sangat tidak mandiri, rasio ketergantungan rata-rata 74.27% sangat tinggi. Rata-rata rasio desentralisasi fiskal 5,11% artinya semakin rendah derajat desentralisasi fiskal berarti semakin rendah Kemampuan Keuangan Daerah untuk membiayai pembangunan daerahnya. Rasio efektifitas sebesar 116,09% berarti daerah mampu merealisasikan PAD secara riil. Rasio efisiensi 4,38 artinya Semakin kecil rasio efisiensi berarti kinerja pemerintahan daerah semakin baik dalam pemungutan PAD.

Nurhayati (2015) menunjukkan bahwa rasio kemandirian rata-rata 3,85% dengan kategori sangat rendah, rasio ketergantungan rata-rata 95,85% dengan kategori sangat tinggi, rasio efektivitas rata-rata 116,87% sangat efektif sedangkan rasio efisiensi 0,81% sangat efisien, rasio aktivitas rata-rata 26,3% yang menjelaskan bahwa hasil rasio belanja rutin lebih diprioritas dibandingkan dengan rasio belanja pembangunan.

Ramadhani (2016) menyimpulkan bahwa rasio kemandirian sebesar 1,59% dengan kategori rendah sekali, rasio efektivitas sebesar 92% dengan kategori efektif, trend kemandirian menunjukkan trend positif dengan kecenderungan meningkat dari tahun 2016 hingga tahun 2020, dan trend efektivitas menunjukkan trend positif dengan kecenderungan meningkat dari tahun 2016 - 2020.

Anwar *et al.* (2015) menjelaskan bahwa masih rendahnya tingkat kemandirian yang dimiliki oleh Kabupaten Minahasa Tenggara sebesar 0,1132, sedangkan tingkat kemandirian tertinggi dimiliki oleh Kabupaten Manado sebesar 0,1495. Pertumbuhan ekonomi tidak ada pengaruh signifikan terhadap tingkat kemandirian, hal tersebut disebabkan masih rendahnya tingkat kemandirian di Provinsi Sulawesi Utara sehingga pemerintah daerah masih tergantung pada pemerintah pusat.