

TESIS

**KONTRIBUSI PENDAPATAN ASLI DAERAH
TERHADAP PENERIMAAN DAERAH
KABUPATEN JENEPONTO**

***CONTRIBUTION OF ORIGINAL REGIONAL INCOME
TO REGIONAL REVENUE OF
JENEPONTO DISTRICT***

**SUPRIANTO. K
A022 171 013**



**MAGISTER SAINS MANAJEMEN
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS EKONOMI DAN BISNIS
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2020**

HALAMAN JUDUL

**KONTRIBUSI PENDAPATAN ASLI DAERAH
TERHADAP PENERIMAAN DAERAH
KABUPATEN JENEPONTO**

***CONTRIBUTION OF ORIGINAL REGIONAL INCOME
TO REGIONAL REVENUE OF
JENEPONTO DISTRICT***

TESIS

OLEH :

**SUPRIANTO. K
A022 171 013**

**MAGISTER SAINS MANAJEMEN
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS EKONOMI DAN BISNIS
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2020**

TESIS

KONTRIBUSI PENDAPATAN ASLI DAERAH TERHADAP PENERIMAAN DAERAH KABUPATEN JENEPONTO

CONTRIBUTION OF ORIGINAL INCOME TO REGIONAL REVENUE OF JENEPONTO REGENCY

disusun dan diajukan oleh:

SUPRIANTO K.
Nomor Pokok A022171013

Telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Tesis
Pada tanggal **26 Oktober 2020**
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat



Menyetujui
Komisi Penasehat

Ketua,

Anggota

Handwritten signature of Prof. Dr. Abdul Rakhman Laba, SE., MBA.

Handwritten signature of Abdullah Sanusi, SE., MBA, Ph.D.

Prof. Dr. Abdul Rakhman Laba, SE., MBA
NIP. 19630125 198910 1 001

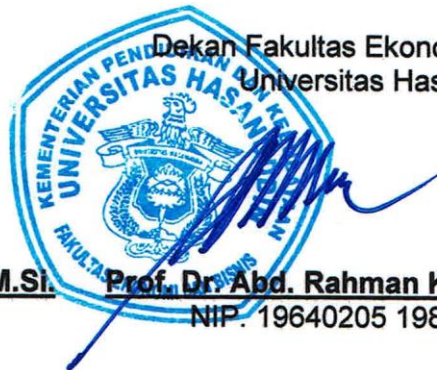
Abdullah Sanusi, SE., MBA, Ph.D.
NIP. 19800508 200312 1 002

Ketua Program Studi
Magister Sains Manajemen
Fakultas Ekonomi dan Bisnis

Handwritten signature of Prof. Dr. Idayanti Nursyamsi, S.E., M.Si.

Prof. Dr. Idayanti Nursyamsi, S.E., M.Si.
NIP. 19690627 199403 2 002

Dekan Fakultas Ekonomi dan Bisnis
Universitas Hasanuddin



Prof. Dr. Abd. Rahman Kadir, S.E., M.Si.
NIP. 19640205 198810 1 001

PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini,

Nama : SUPRIANTO. K
NIM : A022171013
Program studi : Magister Sains Manajemen

menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa tesis yang berjudul :


“KONTRIBUSI PENDAPATAN ASLI DAERAH TERHADAP
PENERIMAAN DAERAH KABUPATEN JENEPONTO”

adalah karya ilmiah saya sendiri dan sepanjang pengetahuan saya di dalam naskah tesis ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah di ajukan/di tulis/di terbitkan sebelumnya, kecuali yang secara tertulis di kutip dalam naskah ini dan di sebut dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila di kemudian hari ternyata di dalam naskah tesis ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut dan diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU No. 20 Tahun 2003, pasal 25 ayat 2 dan pasal 70).

Makassar, Agustus 2020

Yang membuat pernyataan,


SUPRIANTO.K

KATA PENGANTAR

Bismillahirrohmanirrahim

Assalamualikum wr. wb

Segala puji penulis ucapkan kehadirat Allah SWT atas segala nikmat dan karunia yang telah di berikan, sehingga tesis yang berjudul “Kontribusi Pendapatan Asli Daerah terhadap Penerimaan Daerah Kabupaten Jeneponto” ini bisa terselesaikan dengan baik. Penelitian tesis ini di lakukan sebagai bentuk sumbangsi terhadap ilmu pendidikan dan pengetahuan khususnya dalam bidang keuangan daerah serta untuk mendapatkan gelar Magister Sains Manajemen.

Adapun maksud dan tujuan di ajukannya penelitian tesis ini adalah untuk mempelajari bagaimana peran Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Penerimaan Daerah Kabupaten Jeneponto serta Kontribusi Pendapatan Asli Daerah terhadap Penerimaan Daerah Kabupaten Jeneponto. Hal ini patut di pelajari karena sebagai bahan acuan bagi Pemerintah Daerah untuk lebih meningkatkan otonomi daerahnya. Penelitian tesis ini tidak akan selesai tanpa campur tangan dari berbagai pihak baik secara langsung maupun tidak langsung berperan dalam proses penyelesaian tesis ini. Untuk itu, penulis mengucapkan terima kasih banyak kepada berbagai pihak yang telah membantu penulis, diantaranya :

1. Kedua orang tua penulis, terima kasih atas semua doa, dukungan, perhatian, motivasi, cinta dan kasih sayang yang selama ini di berikan. Semoga di beri berkah yang melimpah Dunia dan akhirat serta umur panjang sehingga mampu melihat keberhasilan anak-anaknya.
2. Kepada yang terhormat bapak Prof. Dr. Rahman Kadir, selaku Dekan Fakultas Pascasarjana Ekonomi dan Bisnis Universitas Hasanuddin Makassar.

3. Kepada yang terhormat Ibu Prof. Dr. Idayanti Nursyamsi, SE.,M.Si selaku Ketua Program Studi Magister Sains Manajemen Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Hasanuddin Makassar.
4. Kepada yang terhormat bapak Prof. Dr. Abdul Rakhman Laba, SE., MBA selaku dosen pembimbing utama, terima kasih atas semua ilmunya semoga menjadi berkah Dunia akhirat.
5. Kepada yang terhormat bapak Abdullah Sanusi, SE., MBA., Ph.D selaku dosen pembimbing pendamping, terima kasih atas semua ilmunya semoga menjadi berkah Dunia akhirat.
6. Kepada yang terhormat bapak Dr. Sumardi ,SE, M.Si, Dr. Muhammad Ismail, SE, M.Si, dan ibu Dra. Andi Reni,M.Si., Ph.D. selaku penguji dalam ujian tesis ini yang bersedia untuk meluangkan waktunya dan memberikan saran dan kritik yang bersifat membangun bagi penulis.
7. Terima kasih banyak buat teman seangkatan yang telah sama-sama berjuang hingga saat ini, yang telah banyak menemani penulis dalam suka dan duka dan telah banyak membantu penulis dalam penyelesaian tesis ini, selalu memberikan banyak cerita selama perjalanan masa kuliah magister ini, kalian hebat.
8. Dan yang terakhir untuk sahabat, keluarga dan pihak-pihak lainnya yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu terima kasih yang tak terhingga.

Di harapkan, tesis ini bisa bermanfaat untuk semua pihak. Selain itu, kritik dan saran yang membangun sangat penulis harapkan dari para pembaca sekalian agar tesis ini bisa menjadi lebih baik lagi untuk di masa sekarang dan akan datang.

Makassar, Agustus 2020

Penulis



SUPRIANTO.K

ABSTRAK

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan salah satu sumber penerimaan daerah yang berasal dari dalam daerah yang bersangkutan dan harus di tingkatkan seoptimal mungkin dalam rangka mewujudkan semangat kemadirian lokal. Tujuan dari penelitian ini untuk mengetahui Kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap penerimaan daerah Kabupaten Jeneponto. Penelitian ini di golongkan ke dalam penelitian *time series* yang dalam pengumpulan datanya dilakukan melalui laporan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan penerimaan daerah Kabupaten Jeneponto dari Tahun 2015- 2019. Teknik analisi data menggunakan Analisis Regresi untuk mengetahui peran dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap penerimaan daerah dan analisa kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap penerimaan daerah Kabupaten Jeneponto. Hasil penelitian menyatakan bahwa secara simultan Pendapatan Asli Daerah (PAD) memiliki peran dengan signifikansi = 0,000 terhadap penerimaan daerah Kabupaten Jeneponto.

Kata Kunci : Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah, Lain- lain PAD yang sah.

ABSTRACT

Regional Original Income (PAD) is one of the sources of regional revenue that comes from within the region concerned and must be increased as optimal as possible in order to realize the spirit of local independence. The purpose of this study was to determine the contribution of regional own-source revenue (PAD) to the regional revenue of Jeneponto Regency. This research is classified into time series research in which the data collection is done through the Regional Original Revenue (PAD) report and Jeneponto Regency revenue from 2015 to 2019. Data analysis technique uses Regression Analysis to determine the role of the Regional Original Revenue (PAD) towards regional revenue and analysis of the contribution of Local Original Revenue (PAD) to the regional revenue of Jeneponto Regency. The results of the study stated that simultaneously Regional Original Revenue (PAD) has a role with a significance = 0,000 to the regional revenue of Jeneponto Regency.

Keywords: Regional Taxes, Regional Retribution, Results of Regional Wealth Management, Other Legitimate PAD

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	I
LEMBAR PENGESAHAN TESIS	II
PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN	III
KATA PENGANTAR	IV
ABSTRAK	VI
<i>ABSTRACT</i>	VII
DAFTAR ISI	VIII
DAFTAR TABEL	XI
DAFTAR GAMBAR	XIII
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Rumusan Masalah	8
1.3. Tujuan Penelitian.....	8
1.4. Kegunaan Penelitian	8
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	9
2.1. Landasan Teoritis.....	9
2.1.1 Otonomi Daerah	9
2.1.2 Desentralisasi.....	16
2.1.3 Pendapatan Asli Daerah (PAD).....	36
2.1.4 Belanja Pembangunan Daerah	53
2.2. Kerangka Pemikiran	59

2.3. Hipotesis	63
BAB III METODE PENELITIAN	64
3.1. Lokasi dan Waktu Penelitian	64
3.2. Jenis Penelitian	64
3.3. Teknik/Metode Analisis Data	64
3.4 Definisi Operasional dan Konsepsi Variabel	65
BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN	66
4.1. Gambaran Umum Kabupaten Jeneponto	66
4.1.1 Sejarah Kabupaten Jeneponto	66
4.1.2 Visi dan Misi Kabupaten Jeneponto	67
4.1.3 Letak Geografis Kabupaten Jeneponto	68
4.1.4 Kondisi Kependudukan Kabupaten Jeneponto ..	75
4.1.5 Kondisi Pemerintahan Kabupaten Jeneponto	78
4.1.6 Kondisi Perekonomian Kabupaten Jeneponto	82
4.2 Kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Penerimaan Daerah Kabupaten Jeneponto	83
4.3. Analisis Kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) perkomponen terhadap Penerimaan Daerah Kabupaten Jeneponto	88
4.3.1 Kontribusi Pajak Daerah terhadap Penerimaan Daerah Kabupaten Jeneponto	88
4.3.2 Kontribusi Retribusi Daerah terhadap Penerimaan Daerah Kabupaten Jeneponto	90

4.3.3	Kontribusi Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah terhadap Penerimaan Daerah Kabupaten Jeneponto	91
4.3.4	Kontribusi Lain- lain PAD yang sah terhadap Penerimaan Daerah Kabupaten Jeneponto	92
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN		94
5.1.	Kesimpulan	94
5.2.	Saran	95
DAFTAR PUSTAKA		96

DAFTAR TABEL

Tabel 3.1 Definisi Variabel dan Konsepsi Variabel	65
Tabel 4.1 Keadaan Geografis dan Batas Administrasi Wilayah Kabupaten Jeneponto	68
Tabel 4.2 Tinggi Wilayah dan Jarak ke Ibu Kota Kabupaten menurut Kecamatan di Kabupaten Jeneponto	69
Tabel 4.3 Luas Daerah dan Jumlah Pulau menurut Kecamatan di Kabupaten Jeneponto	73
Tabel 4.4 Penduduk, Laju Pertumbuhan Penduduk, Jenis Kelamin Penduduk menurut Kecamatan di Kabupaten Jeneponto	76
Tabel 4.5 Jumlah Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut Partai Politik dan Jenis Kelamin di Kabupaten Jeneponto	81
Tabel 4.6 Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB) Atas Dasar Harga Berlaku (ADHB) dan Atas Dasar Harga Konstant (ADHK) di Kabupaten Jeneponto	82
Tabel 4.7 Laju Pertumbuhan Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB) Atas Dasar Harga Berlaku (ADHB) di Kabupaten Jeneponto...	83
Tabel 4.8 Kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Penerimaan Daerah Kabupaten Jeneponto Tahun 2015-2019	85
Tabel 4.9 Kontribusi Pajak Daerah terhadap Penerimaan Daerah Kabupaten Jeneponto Tahun 2015-2019	88
Tabel 4.10 Kontribusi Retribusi Daerah terhadap Penerimaan Daerah Kabupaten Jeneponto Tahun 2015-2019	90

Tabel 4.11 Kontribusi Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah terhadap Penerimaan Daerah Kabupaten Jeneponto Tahun 2015-2019.....	91
Tabel 4.12 Kontribusi Lain- lain PAD yang sah terhadap Penerimaan Daerah Kabupaten Jeneponto Tahun 2015-2019	92

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2. 1 Kerangka Pemikiran Penelitian	63
Gambar 4. 1 Persentase Luas Daerah menurut Kecamatan di Kabupaten Jenepono	74
Gambar 4. 2 Persentase Penduduk menurut Kecamatan di Kabupaten Jenepono	77
Gambar 4. 3 Banyaknya Desa dan Kelurahan pada tiap Kecamatan di Kabupaten Jenepono	79
Gambar 4. 4 Banyaknya Desa menurut statusnya di Kabupaten Jenepono	80

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Krisis ekonomi dan kepercayaan yang melanda Indonesia pada Tahun 1998 memberikan dampak positif dan dampak negatif bagi upaya peningkatan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia. Di satu sisi, krisis tersebut telah membawa dampak yang luar biasa pada tingkat kemiskinan. Namun di sisi lain, krisis tersebut dapat juga memberi “berkah tersembunyi” (*blessing in disguise*) bagi upaya peningkatan taraf hidup seluruh rakyat Indonesia. Krisis ekonomi dan kepercayaan yang dialami tersebut telah membuka jalan bagi munculnya reformasi total diseluruh aspek kehidupan bangsa Indonesia. Tema sentral reformasi total tersebut adalah mewujudkan masyarakat adil dan makmur, terciptanya *good governance*, dan mengembangkan model pembangunan yang berkeadilan. Di samping itu, reformasi ini juga telah memunculkan sikap keterbukaan dan fleksibilitas system politik dan kelembagaan sosial sehingga mempermudah proses pengembangan dan modernisasi lingkungan legal dan regulasi untuk pembaruan paradigma di berbagai bidang kehidupan.

Otonomi daerah merupakan buah dari reformasi yang bergulir sejak tahun 1998, namun otonomi daerah bukanlah tujuan akhir, melainkan sebuah sarana untuk mencapai tujuan yang hakiki yaitu masyarakat Indonesia yang adil dan makmur. Sebagaimana telah terikrar dalam pembukaan UUD 1945, tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah 1). Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, 2). Memajukan kesejahteraan umum, 3). Mencerdaskan kehidupan bangsa, dan 4). Ikut melaksanakan ketertiban dunia dengan berdasar kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Jika kita mencermati tujuan tersebut, maka dapat dipahami bahwa Indonesia menganut azas Negara Kesejahteraan (*Welfare State*) yang

menempatkan perlindungan dan kesejahteraan ekonomi dan sosial masyarakat sebagai tujuan utamanya.

Terbitnya Undang-Undang (UU) Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah serta UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah menjadi tonggak era otonomi daerah dan desentralisasi fiskal tersebut, memberikan dampak yang sangat besar terhadap system ketatanegaraan di Indonesia dari Negara yang sangat sentralistik menjadi Negara yang desentralistik (*big bang decentralization*). UU Nomor 22 Tahun 1999 sendiri telah mengalami beberapa kali penggantian yaitu melalui UU Nomor 23 Tahun 2014 dan terakhir diganti dengan UU Nomor 9 Tahun 2015 sedangkan UU Nomor 25 Tahun 1999 baru mengalami pergantian satu kali yaitu dengan terbitnya UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Kondisi ini sebenarnya kurang ideal, karena kedua UU tersebut bersifat komplementer sehingga ketiadaan salah satunya dapat menimbulkan celah kosong pada regulasi yang ada.

Hal-hal mendasar dalam Undang-undang tersebut adalah kuatnya upaya untuk mendorong pemberdayaan masyarakat, pengembangan prakarsa dan kreativitas, peningkatan peran serta masyarakat, pengembangan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Undang-undang tersebut juga memberikan otonomi secara utuh kepada daerah kabupaten dan kota untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat. Artinya, sekarang daerah sudah diberi kewenangan yang utuh dan bulat untuk merencanakan, melaksanakan, mengawasi dan mengendalikan serta mengevaluasi kebijakan-kebijakan daerah. Dengan semakin besarnya partisipasi masyarakat ini, desentralisasi dan otonomi daerah kemudian akan memengaruhi komponen kualitas pemerintahan lainnya. Salah satunya berkaitan dengan pergeseran orientasi pemerintah, yaitu dari

command and control menjadi berorientasi pada tuntutan dan keuntungan *public*. Orientasi yang seperti ini kemudian akan menjadi dasar bagi pelaksanaan peran pemerintah sebagai stimulator, fasilitator, coordinator dan wirausaha (*entrepreneur*) dalam proses pembangunan.

Otonomi daerah dan desentralisasi fiskal tersebut telah memberikan konsekuensi pada pola pembagian dan hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta hubungan keuangan antara pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Terjadinya pelimpahan kewenangan dalam menjalankan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam rangka mendekatkan pelayanan kepada masyarakat untuk mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat. Pelimpahan kewenangan tersebut diikuti dengan penyerahan basis perpajakan maupun bantuan pendanaan melalui mekanisme *transfer* kedaerah. Mekanisme transfer kedaerah didasarkan pertimbangan untuk mengurangi ketimpangan yang terjadi baik antar daerah (*horizontal imbalances*) maupun antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (*vertical imbalances*).

Menurut Rahardjo Adisasmita (2011), dalam melaksanakan otonomi daerah secara baik dan berhasil maka dibutuhkan persyaratan utama, yaitu (a) tersedianya sumberdaya manusia (staf aparat) dalam jumlah yang cukup dan berkemampuan serta memiliki profesionalisme, (b) kapasitas organisasi dan manajemen yang tangguh, (c) saran dan prasarana yang berkapasitas, (d) leadership yang kuat dan (e) tersedianya dana yang mampu membiayai anggaran rutin dan anggaran pembangunan daerah. Dalam kenyataannya, sebagian besar daerah otonom tidak mampu memenuhi persyaratan secara optimal, sehingga pelaksanaan otonomi daerah tidak optimal pula, baik secara operasional, fungsional, maupun secara *financial*.

Pemberian otonomi yang luas kepada daerah-daerah merupakan upaya untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui

peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Salah satu kendala utama yang dihadapi dalam pelaksanaan otonomi daerah, yaitu terbatasnya sumber pembiayaan untuk pelaksanaan desentralisasi. Oleh karena itu harus diupayakan untuk mengoptimalkan sumber-sumber pembiayaan untuk pembangunan daerah, baik yang bersumber dari luar daerah (negeri) maupun yang bersumber dari dalam daerah (Negeri).

Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) merupakan suatu rencana operasional keuangan daerah, di satu pihak menggambarkan penerimaan pendapatan daerah dan di lain pihak merupakan pengeluaran untuk membiayai pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan dalam satu tahun anggaran. Pengeluaran pembangunan untuk membiayai kegiatan-kegiatan dan proyek-proyek pembangunan daerah. Berkaitan dengan pengeluaran pembangunan, yang sangat penting diperhatikan adalah penentuan komposisinya atau fungsi alokasi dari anggaran. Penggunaan anggaran pembangunan dapat bermacam-macam, yaitu untuk membangun infrastruktur jalan, gedung kantor, pembelian mobil dinas dan lain sebagainya. Dampaknya terhadap pembangunan pasti berbeda-beda. Pembangunan infrastruktur jalan akan mendorong perkembangan kegiatan sektor-sektor yang menggunakan jalan tersebut (sektor perdagangan, pertanian, industry, transportasi dan lainnya) serta berpengaruh pula terhadap perluasan lapangan kerja dan kesempatan berusaha, yang selanjutnya adalah peningkatan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat. Jenis kegiatan dan proyek yang akan dibangun harus mengacu pada Rencana Strategis Pembangunan Daerah (Renstada). Terdapat hubungan benang merah mulai dari sumber pembiayaan penerimaan pendapatan daerah, penyusunan APBD, alokasi anggaran sampai pada pencapaian sasaran pembangunan daerah.

Pengelolaan penerimaan daerah harus di laksanakan secara cermat, tepat dan hati-hati. Pemerintah Daerah hendaknya dapat

menjamin bahwa semua potensi penerimaan telah berkumpul dan dapat di catat kedalam system akuntansi penerimaan daerah. Dalam hal ini, pemerintah daerah perlu memiliki system pengendalian yang memadai untuk menjamin ditaatinya prosedur dan kebijakan manajemen yang telah ditetapkan. Pemerintah daerah perlu melakukan penelitian mengenai penerimaan yang tidak distor kedalam kas pemerintah daerah dan di salah gunakan oleh petugas dilapangan. Perlu juga di teliti masyarakat yang tidak membayar dan pemberian sanksi atas tindakan penggelapan pajak.

Pengelolaan keuangan daerah diwujudkan dalam suatu Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Oleh karena itu untuk dapat melakukan analisis pengelolaan keuangan daerah di perlukan analisis pelaksanaan APBD selama Lima (5) Tahun, yang di maksudkan untuk menghasilkan gambaran tentang kapasitas atau kemampuan keuangan daerah dalam mendanai penyelenggaraan pemerintah daerah.

Rahardjo Adisasmita (2011) mengemukakan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebagai salah satu sumber penerimaan daerah yang berasal dari dalam daerah yang bersangkutan harus ditingkatkan seoptimal mungkin dalam rangka mewujudkan semangat kemandirian *local*. Mandiri di artikan sebagai semangat dan tekad yang kuat untuk membangun daerahnya sendiri dengan tidak semata-mata menggantungkan pada fasilitas atau faktor yang berasal dari luar.

Kabupaten Jeneponto merupakan salah satu Kabupaten di Provinsi Sulawesi Selatan. Ibu kota Kabupaten Jeneponto adalah Bontosunggu yang juga menjadi Ibu Kota dari Kecamatan Binamu. Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Jeneponto terdiri dari komponen Pendapatan Daerah, Belanja Daerah dan Pembiayaan Daerah. Dengan demikian dalam menganalisis pengelolaan keuangan daerah, terlebih dahulu perlu memahami jenis objek Pendapatan Daerah, Belanja Daerah dan Pembiayaan Daerah sesuai dengan kewenangan Pemerintah

Daerah. Analisis tersebut diperlukan sebagai dasar untuk menentukan kerangka pendanaan dimasa yang akan datang dengan memperimbangkan peluang dan hambatan yang dihadapi. Secara umum komponen APBD Kabupaten Jeneponto terdiri atas : 1). Komponen Pendapatan Daerah, yang didalamnya terdapat Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan dan lain-lain Pendapatan Daerah yang sah; 2). Komponen Belanja Daerah, yang didalamnya terdapat Belanja Langsung dan Belanja Tidak Langsung; dan 3). Komponen Pembiayaan Daerah, yang di dalamnya terdapat Penerimaan Pembiayaan Daerah, Pengeluaran Pembiayaan Daerah, dan Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran Tahun Berjalan.

Berdasarkan data yang di himpun dari Badan Pendapatan Daerah Kabupaten Jeneponto tentang Realisasi Penerimaan Daerah Kabupaten Jeneponto dari Tahun 2015-2019 dimana pada Tahun 2015 sebesar **Rp.1.044.672 Triliun**, Tahun 2016 sebesar **Rp.1.261.885 Triliun**, Tahun 2017 mengalami penurunan yaitu menjadi **Rp.1.088.513 Triliun**, Tahun 2018 sebesar **Rp.1.110.909 Triliun** dan Tahun 2019 sebesar **Rp.1.336.455 Triliun**.

Adapun beberapa fenomena yang ada di Kabupaten Jeneponto yaitu dengan adanya Pembangkit Listrik Tenaga Bayu (PLTB) yang dikelola sendiri oleh PT. Energi Bayu Jeneponto yang mulai beroperasi pada Tahun 2019. Pembangkit Listrik Tenaga Bayu Tolo I merupakan pembangkit listrik tenaga bayu ke dua yang ada di Indonesia, pembangkit ini merupakan pembangkit listrik ke dua setelah PLTU Punagaya. hal ini menjadikan Kabupaten Jeneponto sebagai daerah penyuplai listrik terbesar di Sulawesi Selatan.

Berdasarkan data yang dihimpun dari Badan Pendapatan Daerah Kabupaten Jeneponto pada Tahun 2020 tentang Pendapatan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) dari PT. Energi Bayu Jeneponto yang baru

beroperasi kurang lebih satu tahun yaitu Tahun 2019 sebesar ***Rp.1.003.516.876 Milyar.***

Data yang di dapat dari Badan Pusat Statistik Kabupaten Jeneponto tentang Indeks Pembangunan Manusia (IPM) menurut Komponen Kabupaten Jeneponto dari Tahun 2015- 2019 di mana pada Tahun 2015 sebesar 61,61%, Tahun 2016 sebesar 61,81%, Tahun 2017 sebesar 62,67%, Tahun 2018 sebesar 63,33% dan Tahun 2019 sebesar 64,00%.

Berdasarkan data yang di himpun dari Badan Pusat Statistik Provinsi Sulawesi Selatan tentang Indeks Pembangunan Manusia (IPM) menurut Komponen Provinsi Sulawesi Selatan dari Tahun 2015-2019 di mana pada Tahun 2015 sebesar 69,15%, Tahun 2016 sebesar 69,76%, Tahun 2017 sebesar 70,34%, Tahun 2018 sebesar 70,90% dan Tahun 2019 sebesar 71,66%. Dari Tabel tersebut diatas menunjukkan bahwa Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Kabupaten Jeneponto menempati posisi terendah yaitu pada Tahun 2019 sebesar 64,00% sedangkan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) tertinggi di tempati oleh Ibu Kota Provinsi Sulawesi Selatan yaitu Kota Makassar dengan jumlah Indeks Pembangunan Manusia (IPM) pada Tahun 2019 sebesar 82,25% disusul oleh Kota Palopo dengan jumlah Indeks Pembangunan Manusia (IPM) pada Tahun 2019 sebesar 77,98% dan posisi tiga yaitu ditempati oleh Kota Pare Pare dengan jumlah Indeks Pembangunan Manusia (IPM) pada Tahun 2019 sebesar 77,62%.

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas maka dengan melalui penelitian ini diharapkan dapat di jadikan sebagai input sehingga menjadi bahan pertimbangan untuk melihat masalah-masalah yang sering muncul. Berkaitan dengan hal tersebut, maka penulis akan mengkaji lebih dalam melalui penelitian dengan judul **“KONTRIBUSI PENDAPATAN ASLI DAERAH TERHADAP PENERIMAAN DAERAH KABUPATEN JENEPONTO”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah di uraikan, maka permasalahan-permasalahan utama yang akan di ungkapkan dalam penelitian ini dapat di rumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana Peran Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Penerimaan Daerah Kabupaten Jeneponto ?
2. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berkontribusi terhadap Penerimaan Daerah Kabupaten Jeneponto?
3. Dana apa yang paling Dominan berkontribusi terhadap Penerimaan Daerah Kabupaten Jeneponto?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang ada, maka secara spesifik penelitian ini di lakukan dengan tujuan :

1. Mengetahui peran Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Penerimaan Daerah Kabupaten Jeneponto.
2. Menganalisis Kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Penerimaan Daerah Kabupaten Jeneponto.
3. Mengetahui Dana yang paling Dominan berkontribusi terhadap Penerimaan Daerah Kabupaten Jeneponto.

1.4 Kegunaan Penelitian

Berdasarkan pada tujuan penelitian diatas, maka informasi yang didapatkan dari penelitian ini memiliki kegunaan penelitian yaitu :

1. Memberikan informasi yang berguna bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Jeneponto untuk mengetahui kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Penerimaan Daerah Kabupaten Jeneponto.
2. Menambah khasanah ilmu dibidang Manajemen Keuangan khususnya berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah, perkembangan Pendapatan Asli Daerah (PAD) serta kontribusinya terhadap Penerimaan Daerah Kabupaten Jeneponto.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teoritis

2.1.1 Otonomi Daerah

UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang telah mengalami beberapa kali penggantian yaitu melalui UU Nomor 23 Tahun 2014 dan terakhir di ganti dengan UU Nomor 9 Tahun 2015 merupakan salah satu landasan yuridis utama bagi pengembangan otonomi daerah di Indonesia. Dalam Undang-undang tersebut dijelaskan bahwa pengembangan otonomi pada daerah kabupaten dan kota di selenggarakan dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Otonomi yang di berikan kepada daerah kabupaten dan kota di lakukan dengan memberikan kewenangan atau diskresi yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada pemerintah daerah secara proporsional. Artinya, pelimpahan tanggung jawab akan diikuti oleh pengaturan, pembagian, pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Otonomi menurut istilah secara etimologi berasal dari bahasa latin yaitu "*autos*" yang berarti "sendiri" dan "*nomos*" yang berarti "aturan" sehingga otonomi daerah di artikan "pengaturan sendiri, mengatur atau memerintah sendiri" (Sasana, 2011). Sedangkan daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu, berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintah daerah dengan otonomi adalah proses peralihan dari system dekonsentrasi ke system desentralisasi. Otonomi adalah penyerahan urusan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang

bersifat operasional dalam rangka system birokrasi pemerintahan. Tujuan otonomi adalah mencapai efisiensi dan efektivitas dalam pelayanan kepada masyarakat. Tujuan yang hendak dicapai dalam penyerahan urusan ini adalah antara lain : menumbuhkembangkan daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkan kemandirian daerah dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan. Sejalan dengan penyerahan urusan, apabila urusan tersebut menjadi beban daerah, maka akan dilaksanakan melalui asas *medebewind* atau asas pembantuan. Proses dari sentralisasi ke desentralisasi ini pada dasarnya tidak semata-mata desentralisasi administratif, tetapi juga dalam bidang politik dan sosial budaya.

Berdasarkan landasan Hukum yang melandasi otonomi daerah, pemerintah daerah boleh menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Maksudnya, pelaksanaan pemerintahan yang di lakukan oleh pemerintah daerah masih berpatokan pada Undang-Undang pemerintahan pusat.

Menurut Siswanto Sunamo (2012), berpendapat bahwa konsep pemikiran tentang otonomi daerah mengandung pemaknaan terhadap eksistensi otonomi tersebut terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemikiran-pemikiran tersebut antara lain: pemikiran pertama, bahwa prinsip otonom daerah dengan menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya. Arti seluas-luasnya ini mengandung makna bahwa daerah di berikan kewenangan membuat kebijakan daerah, untuk memberi pelayanan, peningkatan peran, serta prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat. Pemikiran kedua, bahwa prinsip otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi yang nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban yang nyatanya telah ada, serta berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan

demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan Nasional.

Melalui otonomi diharapkan daerah akan lebih mandiri dalam menentukan seluruh kegiataannya dan pemerintah pusat di harapkan tidak terlalu aktif mengatur daerah. Pemerintahan daerah di harapkan mampu memainkan peranannya dalam membuka peluang memajukan daerah dengan melakukan identifikasi potensi sumber-sumber pendapatannya dan mampu menetapkan belanja daerah secara ekonomi yang wajar, efisien, efektif, termasuk kemampuan perangkat daerah dalam meningkatkan kinerja, mempertanggung jawabkan kepada pemerintah atasannya maupun kepada *public*/masyarakat. Perkembangan situasi yang terjadi, perubahan system pemerintahan berupa penerapan otonomi daerah yang telah di gulirkan pada tanggal 1 Januari 2001, serta reorganisasi institusi pemerintahan, mengharuskan pemerintah pusat menyelaraskan semua kegiatan pemerintah sesuai dengan perkembangan dilapangan (daerah), dengan memperhatikan kapasitas daerah meliputi kapasitas individu, kelembagaan, dan system yang telah di miliki oleh daerah.

Berdasarkan prinsip otonomi daerah dalam bagian integral dari pembangunan Nasional tidak bisa dilepaskan dari prinsip otonomi daerah. Sebagai daerah otonom, daerah mempunyai kewenangan dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat dan pertanggungjawaban kepada masyarakat. Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab didaerah secara proporsional dan berkeadilan, jauh dari praktik praktik korupsi, kolusi dan nepotisme serta adanya perimbangan antara keuangan

pemerintah pusat dan daerah. Upaya untuk melaksanakan otonomi daerah yang telah di gulirkan Januari 2001, yaitu tahun fiscal 2001 adalah merupakan tekad bersama, baik aparat yang ada di pusat maupun di daerah. Tentu dalam hal ini harus di laksanakan dengan hati-hati, seksama namun tidak mengurangi jangka waktu yang telah di tetapkan agar mencapai hasil yang maksimal dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Menurut Kaho (2002), bahwa otonomi daerah harus di defiinisikan sebagai otonomi bagi rakyat daerah dan bukan otonomi daerah dalam pengertian Wilayah/teritorial tertentu di tingkat local. Otonomi daerah bukan hanya merupakan pelimpahan wewenang tetapi juga peningkatan partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah. Berbagai manfaat dan argument yang mendukung pelaksanaan otonomi daerah tidak langsung dapat dianggap bahwa otonomi adalah system yang terbaik.

Adapun kelemahan dalam pelaksanaan otonomi yang harus diwaspadai dalam pelaksanaannya. Sugiyanto (2013), mengemukakan beberapa kelemahan dan dilema dalam otonomi daerah antara lain :

- a. Menciptakan kesenjangan antara daerah kaya dengan daerah Miskin.
- b. Mengancam stabilisasi ekonomi akibat tidak efisiennya kebijakan ekonomi makro seperti kebijakan fiscal.
- c. Mengurangi efisiensi akibat kurang refresentatifnya lembaga perwakilan rakyat dengan indicator masih lemahnya *public hearing*.
- d. Perluasan jaringan korupsi dari pusat menuju daerah.

Pengelolaan penerimaan daerah harus dilakukan secara cermat, tepat, dan hati-hati. Pemerintah daerah hendaknya dapat menjamin bahwa semua potensi penrimaan telah terkumpul dan di catat kedalam system akuntansi pemerintah daerah. Dalam hal ini, pemerintah daerah perlu memiliki system pengendalian yang memadai untuk menjamin ditaatinya prosedur dan kebijakan manajemen yang telah ditetapkan. Pemerintah daerah perlu meneliti adakah penerimaan yang tidak disetor kedalam kas pemerintah daerah dan di salahgunakan oleh petugas di

lapangan. Perlu juga di teliti masyarakat yang tidak membayar pajak dan pemberian sanksi atas tindakan penggelapan pajak. Artinya selain ekstensifikasi penerimaan, pemerintah daerah juga tidak boleh lengah dengan potensi yang sudah ada sehingga tidak kehilangan haknya.

Selain itu, perlu di lakukan penyederhanaan prosedur administrasi, tetapi di tingkatkan prosedur pengendaliannya. Penyederhanaan prosedur administrasi di maksudkan untuk memberi kemudahan bagi masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi daerah sehingga di harapkan dapat meningkatkan kepatuhan membayar pajak. Sementara itu, peningkatan prosedur pengendalian di maksudkan untuk pengendalian intern pemerintah daerah agar terpenuhi prinsip *stewardship dan accountability*.

Untuk menunjang kelancaran dan pelaksanaan tugasnya, tim kerja pusat di bantu oleh subtim kerja yang terdiri dari :

- a. Subtim kerja penataan perangkat; di ketahui oleh sekretaris jenderal Departemen Dalam Negeri dan Otonomi Daerah, mempunyai tugas memberikan pedoman umum dalam penataan perangkat di daerah.
- b. Subtim kerja penataan/peralihan kelembagaan; di ketahui oleh deputi Menteri Negara pendayagunaan Aparatur Negara Bidang Kelembagaan, mempunyai tugas dalam mengatur kelembagaan di daerah.
- c. Subtim kerja penataan/pengalihan personil; di ketuai oleh Kepala Badan Kepegawaian Negara, mempunyai tugas untuk pengaturan dan pengalihan pegawai pusat ke daerah.
- d. Subtim kerja penataan/pengalihan asset; di ketua oleh Kepala Badan Analisis Keuangan dan Moneter Departemen Keuangan, mempunyai tugas dalam memberikan arahan pengaturan anggaran.
- e. Subtim kerja penataan/pengalihan dokumen dan arsip; di ketuai oleh Kepala Arsip Nasional RI, mempunyai tugas dalam pengaturan dokumentasi daerah.

- f. Submit kerja pengembangan kapasitas daerah; di ketuai oleh Direktur Jenderal Pemerintahan Umum Daerah, Departemen Dalam Negeri dan Otonomi Daerah, mempunyai tugas memberikan pedoman untuk peniingkatan kapasitas dalam memberikan pedoman untuk peningkatan kapasitas daerah, dalam arti kapasitas aparat, lembaga legislatif dan lembaga eksekutif serta kapasitas masyarakat daerah.

Dalam mengetahui apakah suatu daerah otonom mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (Frediyanto, 2010) menegaskan beberapa ukuran sebagai berikut:

1. Kemampuan struktur organisasi
Struktur organisasi pemerintah daerah harus mampu menampung segala aktivitas dan tugas-tugas yang menjadi beban dan tanggung jawabnya, jumlah dan ragam unit cukup mencerminkan kebutuhan, pembagian tugas, wewenang dan tanggung jawab yang cukup jelas.
2. Kemampuan aparatur pemerintah daerah
Aparat pemerintah daerah harus mampu menjalankan tugasnya dalam mengatur dan mengurus rumah tangga daerah, keahlian, moral, disiplin dan kejujuran saling menunjang tercapainya tujuan yang di inginkan.
3. Kemampuan mendorong parttisipasi masyarakat
Pemerintah daerah harus mampu mendorong masyarakat agar memiliki kemauan untuk berperan serta dalam kegiatan pembangunan.
4. Kemampuan keuangan daerah
Pemerintah daerah harus mampu membiayai kegiatan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan secara keseluruhan sebagai wujud pelaksanaan, pengaturan dan pengurusan rumah tangganya sendiri.

Daerah otonom merupakan ketentuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu, berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Daerah otonom dapat terwujud dengan dijalankannya asas desentralisasi, karena pemerintah menghendaki agar urusan-urusan pemerintah dapat diserahkan kepada daerah yang selanjutnya merupakan tanggung jawab daerah sepenuhnya. Hal tersebut memungkinkan suatu daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, pemerintah Daerah di beri kebebasan untuk merealisasikan prakarsa pembangunan daerah dan harus tetap bertanggung jawab.

Adapun tehnik yang di gunakan untuk menentukan bidang mana yang menjadi urusan pemerintah pusat dan bidang yang menjadi wewenang Pemerintah Daerah menurut Kaho (2002), sebagai berikut :

a. System residu

Dalam system ini, secara umum telah di bentuk terlebih dahulu tugas-tugas yang menjadi wewenang pemerintah pusat sedangkan sisanya menjadi urusan pemerintah daerah.

b. Sistem materiil

Dalam system ini tugas pemerintah daerah ditetapkan satu per satu secara limitatif atau terinci, sedangkan di luar tugas tersebut merupakan urusan pemerintah pusat.

c. System formal

Dalam system ini, daerah boleh mengatur dan mengurus segala sesuatu yang di anggap penting bagi daerahnya, asal saja tidak mencakup urusan yang di atur dan di urus oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi tingkatannya. dengan kata lain, urusan rumah tangga daerah dibatasi oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

d. Sistem otonomi *rill*

Dalam system ini, penyerahan urusan-urusan atau tugas dan kewenangannya di dasarkan pada faktor yang nyata atau *rill*, sesuai dengan kebutuhan atau kemampuan yang nyata dari daerah atau pemerintah pusat serta pertumbuhan kehidupan masyarakat yang terjadi.

e. Prinsip otonomi yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab

Prinsip ini merupakan salah satu variasi dari system otonomi *rill*, esensi dari otonomi yang nyata dan bertanggung jawab dapat di simpulkan sebagai berikut:

- 1) Otonomi daerah itu harus *rill* dan nyata dalam arti pemberian otonomi kepada daerah harus di dasarkan pada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan dan tindakan-tindakan atau kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin daerah yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangganya sendiri.
- 2) Otonomi daerah itu harus merupakan otonomi yang bertanggung jawab, dalam artian pemberian otonomi itu harus benar-benar sejalan dengan tujuannya yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar diseluruh pelosok negeri dan serasi atau tidak bertentangan dengan pengarah-pengarah yang di berikan dalam GBHN, serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa, menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah atas keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2.1.2 Desentralisasi

Desentralisasi merupakan salah satu system yang di pakai dalam bidang pemerintah merupakan kebalikan dari system sentralisasi. Menurut Sarundajang (2001), bahwa "*the process of decebtralization denotes the transference of authority, legislative, judicial of administrative,*

from higher level of government to a lower". Tetapi jangan dikacaukan dengan pengertian *deconcentration*, sebab istilah ini secara umum di artikan sebagai pendelegasian dari atasan kebawahannya untuk melakukan tindakan atas nama atasannya, tanpa melepaskan wewenang dan tanggung jawab atasannya.

Asas- asas penyelenggaraan pemerintah daerah di Indonesia berdasarkan Undang- undang Nomor 33 Tahun 2004 dibagi menjadi tiga yaitu: Desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Konsekuensi dari pelimpahan sebagian wewenang pemerintahan dari pusat ke daerah otonom, tidak lain adalah penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta Sumber Daya Manusia (SDM) sesuai dengan kewenangan yang di serahkan tersebut.

Menurut Mardiasmo (2016), salah satu unsur reformasi total tersebut adalah tuntutan pemberian otonomi yang luas kepada daerah Kabupaten dan Kota. Tuntutan seperti ini adalah wajar, paling tidak untuk dua alasan: pertama, intervensi pemerintah pusat yang terlalu besar dimasa lalu telah menimbulkan masalah rendahnya kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah dalam mendorong proses pembangunan dan kehidupan demokrasi didaerah. Arah dan *statutory requirement* yang terlalu besar dari pemerintah pusat tersebut menyebabkan inisiatif dan prakarsa daerah cenderung mati atau tidak berkembang sehingga pemerintah daerah sering kali menjadikan pemenuhan peraturan sebagai tujuan, bukan sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

.Shah (2005), Mengemukakan bahwa besarnya arahan dari pemerintah pusat pada waktu itu di dasarkan pada dua alasan utama, yaitu untuk menjamin stabilitas nasional dan karena kondisi sumber daya manusia daerah yang di rasa masih relative lemah. Berdasarkan dua alasan ini, sentralisasi otoritas di pandang sebagai prasyarat untuk menciptakan persatuan dan kesatuan nasional serta mendorong

pertumbuhan ekonomi. Pada awalnya pandangan itu terbukti benar. Sepanjang tahun 1970-an dan 1980-an, misalnya, Indonesia mengalami pertumbuhan yang berkelanjutan dan stabilitas politik yang mantap. Namun, dalam jangka panjang sentralisasi seperti itu telah memunculkan masalah rendahnya akuntabilitas, menghambat pembangunan infrastruktur sosial, rendahnya tingkat pengembalian proyek-proyek public, serta menghambat pengembangan kelembagaan sosial ekonomi di daerah.

Kedua, tuntutan pemberian otonomi itu juga muncul sebagai jawaban untuk memasuki era *new game* yang membawa *new rules* pada semua aspek kehidupan masyarakat Indonesia pada saat itu. Pada era *globalization cascade* sudah semakin meluas, pemerintah akan semakin kehilangan kendali pada banyak persoalan, seperti pada perdagangan internasional, informasi dan ide, serta transaksi keuangan. Di masa depan, pemerintah sudah terlalu besar untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan kecil, tetapi terlalu kecil untuk dapat menyelesaikan semua masalah yang dihadapi oleh masyarakat (Shah, 2005).

Untuk menghadapi era *new game* yang penuh dengan *new rules* tersebut, dibutuhkan *new strategy*. Berbagai ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) yang telah di hasilkan melalui sidang Istimewa merupakan *new strategy* kita untuk keluar dari krisis ekonomi dan kepercayaan serta menghadapi *globalization cascade* pada saat itu. Salah satu ketetapan MPR tersebut adalah TAP MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang penyelenggaraan otonomi daerah, pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. TAP MPR tersebut merupakan landasan hukum keluarnya Undang-undang (UU) Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah dan uu nomor 25 tahun 1999 tentang perimbangan

keuangan antara pemerintah pusat dan daerah yang membawa angin segar bagi pengembangan otonomi daerah. Kedua Undang-undang ini telah membawa perubahan mendasar pada pola pembagian dan hubungan kewenangan antarpemerintahan dan keuangan antara pusat dan daerah. Sampai dengan saat ini, kedua UU tersebut telah mengalami beberapa kali pergantian. UU No 22 Tahun 1999 terakhir diganti dengan UU Nomor 9 Tahun 2015, sedangkan UU Nomor 25 Tahun 1999 terakhir di ganti dengan UU Nomor 33 Tahun 2004.

Misi utama kedua undang-undang tersebut adalah desentralisasi. Desentralisasi mengemban misi utama berupa pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah yang lebih rendah, dan mendorong partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Pemerintah pada berbagai tingkatan harus bisa menjadi katalis : focus pada pemberian pengarah, bukan pada produksi pelayanan publik. Produksi pelayanan public harus dijadikan sebagai pengecualian dan bukan keharusan. Seharusnya pemerintah pada semua tingkatan focus pada fungsi-fungsi dasarnya, yaitu penciptaan dan modernisasi lingkungan legal dan regulasi, pengembangan suasana yang kondusif bagi proses alokasi sumber daya yang efisien, pengembangan kualitas sumber daya manusia dan infrastruktur, melindungi orang-orang yang rentang secara fisik maupun non fisik, serta meningkatkan dan konservasi daya dukung lingkungan hidup (World Bank, 1997). Kemudian, untuk mendukung pelaksanaan desentralisasi kewenangan, pemerintah juga melakukan desentralisasi fiscal melalui perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota) serta antar pemerintah daerah.

Selanjutnya, pemerintah telah menerbitkan beberapa Peraturan Pemerintah (PP) sebagai aturan pelaksanaan kedua Undang-undang tersebut untuk memperjelas bahwa kita menginginkan pemerintahan daerah otonom yang efisien, efektif, transparan, akuntabel dan responsif secara berkesinambungan. Ketentuan seperti itu adalah keharusan

karena dengan model pemerintahan tersebut pembangunan bagi seluruh rakyat Indonesia di seluruh penjuru tanah air dapat di laksanakan. Pada satu sisi, melalui pembangunan dengan model pemerintahan daerah yang baru ini, implementasi berbagai program pemerintah diseluruh wilayah Indonesia di harapkan dapat berjalan dengan baik. Di sisi lain, kebijakan desentralisasi itu akan menghasilkan wadah bagi masyarakat setempat untuk berperan serta dalam menentukan prioritas dan preferensinya sendiri dalam meningkatkan taraf hidup sesuai dengan peluang dan tantangan yang di hadapi dalam batas-batas kepentingan Nasional.

Secara teoritis, desentralisasi ini diharapkan akan menghasilkan dua manfaat nyata. Pertama, mendorong peningkatan partisipasi, prakarsa dan kreativitas masyarakat dalam pembangunan, serta mendorong pemerataan hasil-hasil pembangunan (keadilan) di seluruh daerah dengan memanfaatkan sumber daya serta potensi yang tersedia di masing-masing daerah. Kedua, memperbaiki alokasi sumber daya produktif melalui pergeseran peran pengambilan keputusan public ketingkat pemerintah yang paling rendah yang memiliki informasi yang paling lengkap. Bahkan saat ini, alokasi sumber daya telah di distribusikan sampai pada level pemerintah desa melalui dana desa.

Perimbangan keuangan antara pusat dan daerah adalah suatu system pembiayaan penyelenggaraan pemerintah dalam kerangka Negara kesatuan yang mencakup pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan daerah serta pemerataan antar daerah secara proporsional, demokratis, kondisi dan kebutuhan daerah sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan serta tata cara penyelenggaraan kewenangan tersebut, termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangan. Penerapan pembagian dana perimbangan meliputi bagi hasil atas penerimaan PBBB, BPHTB dan SDA, DAU dan DAK akan menimbulkan dampak yang sangat signifikan baik dari segi jumlah dana maupun dari

segi mekanisme pengalokasian dan pertanggung jawaban dana yang di alokasikan ke daerah melalui APBN.

Transfer dana kedaerah melalui dana perimbangan di perkirakan akan menyebabkan peranan pengelolaan fiskal pemerintah pusat dalam pengelolaan diskal pemerintah secara umum akan semakin berkurang. Sebaliknya, proporsi total pengeluaran pemerintah daerah melalui APBD akan meningkat tajam. Perubahan ini akan tampak apabila di bandingkan dengan alokasi dana kedaerah pada Tahun 2000 yang meliputi dana rutin dan dana pembangunan. Perubahan ini secara langsung maupun tidak langsung akan turut berpengaruh terhadap manajemen kebijakan fiskal. Semakin besar dana yang di transfer kedaerah, maka semakin terbatas jumlah dana yang dapat di alokasikan bagi kegiatan pemerintah pusat. Selanjutnya, pemerintah daerah akan memperoleh ruang gerak yang lebih luas untuk berperan dalam menentukan formulasi yang di peroleh dari pihak otonomi dan desentralisasi.

Pergeseran penggunaan dana yang lebih besar untuk daerah, pada umumnya akan berdampak pada peningkatan peranan pemerintah daerah dalam melaksanakan fungsi pemerintahan secara umum, utamanya yang berkaitan dengan fungsi alokasi, kecuali atas dana yang bersumber dari DAK, pemerintah daerah memiliki kewenangan penuh atas pengalokasian dan penggunaan dana perimbangan tersebut. Hal ini tentu saja membuka peluang bagi Pemerintah Daerah untuk meningkatkan efektivitas pencapaian kesejahteraan masyarakat dan pemerataan pembangunan. Luasnya kewenangan yang di miliki dalam pengalokasian dana akan selalu dapat disesuaikan dengan prioritas dan preferensi masing-masing daerah. Dengan perkataan lain, pengeluaran-pengeluaran yang bukan merupakan kebutuhan utama atau kurang bermanfaat bagi masyarakat secara umum dapat di hindari.

Akuntabilitas penggunaan dana juga dapat di tingkatkan, karena mekanisme pengawasan dan pertanggung jawaban penyelenggaraan

pemerintahan dan pembangunan oleh Pemerintah Daerah kepada masyarakat melalui DPRD akan lebih mendorong peningkatan efisiensi penggunaan dana, sementara bagi Pemerintah Pusat sebagai implikasi dari pergeseran dana dan perubahan mekanisme pengelolaan dan pertanggungjawaban dana APBN, pelaksanaan fungsi koordinasi dan monitoring yang akan dilaksanakan oleh pemerintah pusat berkaitan dengan pemeliharaan stabilitas ekonomi makro dan pencapaian target pertumbuhan ekonomi Nasional akan semakin berat dan kompleks.

Dana perimbangan terdiri dari :

- a. Bagian daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan, bea perolehan hak atas tanah dan bangunan dan penerimaan dari sumber daya alam.
- b. Dana Alokasi Umum.
- c. Dana Alokasi Khusus.

Penerimaan Negara dari PBB dibagi dengan imbalan 10% untuk pemerintah pusat dan 90% untuk daerah. Penerimaan Negara dari BPHTB 20% untuk Pemerintah Pusat dan 80% untuk daerah. 10% penerimaan PBB dan 20% penerimaan BPHTB yang menjadi bagian dari Pemerintah Pusat dan 90% dibagikan kepada seluruh Kabupaten dan Kota. Penerimaan Negara dari Sumber Daya Alam sektor kehutanan, sektor pertambangan umum, dan sektor perikanan di bagi dengan imbalan 20% untuk pemerintah pusat dan 80% untuk daerah.

Penerimaan Negara dari sumber daya alam sektor pertambangan minyak dan gas alam dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan di bagi dengan imbalan sebagai berikut:

- a. Penerimaan Negara dari pertambangan minyak bumi yang berasal dari wilayah daerah setelah di kurangi komponen pajak sesuai dengan ketentuan yang berlaku di bagi dengan imbalan 85% untuk Pemerintah Pusat dan 15% untuk Daerah.

- b. Penerimaan Negara dari pertambangan gas alam yang berasal dari wilayah daerah setelah dikurangi komponen pajak sesuai dengan ketentuan yang berlaku dibagi dengan imbangan 70% untuk Pemerintah Pusat dan 30% untuk Pemerintah Daerah.

Dana Alokasi Umum, ditetapkan sekurang-kurangnya 25% dari Penerimaan Dalam Negeri yang ditetapkan dalam APBN. Dana Alokasi Umum untuk daerah Provinsi dan untuk daerah Kabupaten/Kota ditetapkan masing-masing 10% dan 90% dari Dana Alokasi Umum yang telah ditetapkan. Dalam hal ini terjadi perubahan kewenangan di antara daerah Provinsi dan untuk daerah Kabupaten/Kota, persentase Dana Alokasi Umum untuk Daerah Provinsi dan untuk Daerah Kabupaten/Kota disesuaikan dengan perubahan tersebut.

Dana Alokasi Khusus dapat di alokasikan dari APBN kepada Daerah tertentu untuk membantu biaya kebutuhan khusus dengan memperhatikan tersedianya dana dari APBN.

Kebutuhan khusus itu adalah:

- a. Kebutuhan yang tidak bisa di perkirakan dengan menggunakan rumus alokasi umum dan atau
- b. Kebutuhan yang merupakan komitmen yang berasal atau prioritas nasional. Dana Alokasi Khusus termasuk yang berasal dari dana Reboisasi. Dana reboisasi dibagi dengan perimbangan:
 - 1) 40% di bagikan kepada daerah penghasil sebagai Dana Alokasi Khusus.
 - 2) 60% untuk pemerintah pusat.

Didalam pengelolaan sumber-sumber PAD, Dinas Pendapatan Daerah di samping menjalankan tugas pokok yaitu melaksanakan segala usaha dan kegiatan pemungutan, pengumpulan, pemasukan pendapatan ke kas daerah, juga melaksanakan beberapa fungsi di antaranya sebagai berikut :

a. Perencanaan

Merupakan tindakan untuk memikirkan hal-hal apa yang akan di lakukan, atau dengan kata lain perencanaan merupakan langkah awal dari pada proses pengelolaan. Tanpa perencanaan yang matang sesuatu tidak dapat berjalan sesuai dengan apa yang diharapkan.

S. P Siagian (2008), mengemukakan beberapa ciri-ciri suatu perencanaan yang baik adalah sebagai berikut:

- 1) Rencana harus mempermudah tercapainya tujuan yang telah di tentukan sebelumnya.
- 2) Rencana harus dibuat oleh orang yang betul- betul memahami tugas organisasi.
- 3) Rencana harus dibuat oleh orang yang sungguh-sungguh memahami teknik perencanaan.
- 4) Rencana harus di sertai oleh sesuatu perincian yang teliti.
- 5) Rencana tidak boleh terlepas sama sekali dari pemikiran.
- 6) Rencana harus bersifat sederhana, tetapi mudah di implementasikan.
- 7) Rencana harus luwes.
- 8) Di dalam rencana terdapat tempat pengambilan risiko.
- 9) Rencana harus bersifat praktis.
- 10) Rencana harus bersifat *forecasting* (perkiraan masa depan).

Apabila para tenaga perencana memahami dengan sungguh-sungguh dan berusaha menerapkan prinsip-prinsip tersebut dalam menjalankan fungsi suatu rencana, maka mereka akan berhasil merumuskan dan menyusun suatu rencana yang baik.

b. Pelaksanaan

Merupakan tindak lanjut dari perencanaan yang telah ditetapkan. Rencana yang telah disusun dengan baik oleh para perencana siap untuk dilaksanakan dan dijalankan oleh aparat pemungut pendapatan asli daerah dengan menggunakan segala sarana dan prasarana yang ada untuk merealisasikan rencana tersebut. Jadi pelaksanaan yang dimaksud adalah pelaksanaan mencapai target yang telah direncanakan dengan jalan pelaksanaan pemungutan Pendapatan Asli Daerah tersebut.

c. Pengawasan

Perencanaan dan pengawasan merupakan kedua belahan mata uang yang sama (Harold Kontz dan Cyril, 2002). Ini berarti pengawasan tidak mungkin sebelum adanya suatu rencana, sedangkan perencanaan tanpa pengawasan akan menimbulkan suatu penyimpangan-penyimpangan, karena itu antara pengawasan dan perencanaan mempunyai hubungan yang tidak bisa dipisahkan satu sama lain. Pengawasan diadakan dengan tujuan untuk mengetahui apakah pelaksanaan, dalam hal ini para petugas dengan pengelola Pendapatan Asli Daerah mampu merealisasikan target yang telah direncanakan semula dan bagaimana pengawasan itu sendiri mampu menjalankan fungsinya dalam rangka meningkatkan Pendapatan Asli Daerah yang selanjutnya digunakan untuk membiayai pelaksanaan pembangunan daerah.

Pengawasan yang baik dan berkualitas menurut S. P Siagian (2008), harus mempunyai prinsip-prinsip pengawasan sebagai berikut:

- 1) Pengawasan berorientasi pada tujuan
- 2) Pengawasan harus objektif, jujur dan mendahulukan kepentingan umum dari pada kepentingan pribadi.
- 3) Pengawasan harus berorientasi terhadap kebenaran menurut peraturan yang berlaku, atas dasar prosedur yang telah diterapkan dan berorientasi terhadap tujuan dalam pelaksanaan pekerjaan.

- 4) Pengawasan harus menjamin daya guna dan hasil guna pekerjaan.
- 5) Pengawasan harus berdasarkan atas standar yang obyektif, teliti dan tepat.
- 6) Pengawasan harus bersifat kontinu
- 7) Hasil pengawasan harus dapat memberikan umpan balik terhadap perbaikan dan penyempurnaan dalam pelaksanaan, perencanaan dan kebijakan.

Hal ini jelas membuktikan bahwa pengawasan tanpa perencanaan tidak akan mungkin terlaksana dengan baik begitu pula sebaliknya.

Desentralisasi tidak hanya berarti pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah yang lebih rendah, tetapi juga perlimpahan beberapa wewenang pemerintah ke pihak swasta dalam bentuk privatisasi (Mardiasmo, 2000). Desentralisasi diharapkan menghasilkan dua manfaat nyata yaitu :

1. Mendorong peningkatan partisipasi, prakarsa dan kreativitas masyarakat dalam pembangunan, serta mendorong pemerataan hasil pembangunan di seluruh daerah.
2. Memperbaiki alokasi sumber daya produktif melalui pergeseran peran pengambilan keputusan publik ke tingkat pemerintah yang lebih rendah. Perserikatan Bangsa-bangsa yang dikutip oleh (Kaho, 2002) memberikan batasan desentralisasi sebagai berikut :
“*Desentralization refers to the transfer of outhority a way from or by devolusion to local athorities or local bodies*”. Desentralisasi merupakan transfer wewenang dalam bidang jabatan atau revolusi kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah.

Terdapat empat kemungkinan bentuk pemerintahan dalam pelaksanaan Desentralisasi (Sarundajang, 2001) :

1. System Pemerintah Daerah yang menyeluruh (*Komprehensif local govovement system*).

Aparat daerah melakukan fungsi-fungsi yang diserahkan oleh pemerintah pusat. Kesempatan berprakarsa atau berinisiatif untuk melakukan pengawasan atas semua bagian terbuka bagi aparat daerah maupun bagi aparat pusat. Aparat Daerah melakukan pelayanan tugas-tugas. Aparat tugas seperti agrarian, pendidikan, kesehatan dan kesejahteraan umum.

2. *Partnership System.*

Partnership system yaitu beberapa jenis pelayanan di laksanakan secara langsung oleh aparat pusat dan beberapa jenis yang lain di lakukan oleh aparat daerah. Aparat daerah melakukan beberapa fungsi dengan beberapa kebebasan tertentu pula. Beberapa kegiatan lain yang juga di lakukan oleh aparat daerah tetapi atas nama aparat pusat atau di bawah bimbingan teknis aparat pusat. System ini menggunakan aparat pusat dan aparat secara terpisah dalam melakukan segala kegiatan, namun juga dapat melakukan secara bersama-sama sesuai dengan kebutuhan dan keadaan, aparat dari tingkat bawah biasanya di koordinasikan dengan aparat daerah.

3. *Dual system.*

Dual system adalah aparat pusat melakukan pelayanan teknis secara langsung demikian pula aparat daerah. Apa yang di lakukan aparat daerah tidak boleh keluar dari apa yang telah digariskan menjadi urusannya. Biasanya dengan system ini sering terjadi pertentangan antara aparat daerah dengan aparat pusat. Aparat daerah dengan peraturan dalam system ini lebih merupakan alat politik dari alat pembangunan.

4. *Integrated administrative system.*

Integrated administrative system yaitu aparat pusat melakukan pelayanan teknis secara langsung di bawah pengawasan seorang

pejabat coordinator. Aparat daerah hanya mempunyai kewenangan kecil dalam melakukan kegiatan pemerintahan.

Dari keempat bentuk system pemerintah dalam pelaksanaan desentralisasi, *integrated administrative system* merupakan bentuk yang kebanyakan terdapat di Timur tengah dan Asia Tenggara termasuk Indonesia, karena sesuai dengan situasi dan kondisi system pemerintah bangsa Indonesia.

Ada beberapa keuntungan yang dapat di peroleh dengan menerapkan system desentralisasi menurut Kaho (2002) yaitu :

- a. Mengurangi bertumpuknya pekerjaan di pusat pemerintahan,
- b. Dalam menghadapi masalah yang amat mendesak, yang membutuhkan tindakan yang cepat, daerah tidak perlu menunggu intruksi dari pemerintah pusat,
- c. Mengurangi birokrasi dalam arti buruk, karena setiap keputusan dapat segera di laksanakan,
- d. Dalam system desentralisasi, dapat dijadikan perbedaan (*differential*) dan pengkhususan (Spesialisasi) yang berguna bagi kepentingan tertentu, khususnya desentralisasi territorial, dapat lebih mudah menyesuaikan diri pada kebutuhan/keperluan khusus daerah,
- e. Dengan adanya desentralisasi territorial daerah otonom dapat merupakan semacam laboratorium dengan hal-hal yang berhubungan dengan pemerintah, yang dapat bermanfaat bagi seluruh Negara. Hal-hal yang ternyata baik, dapat diterapkan diseluruh wilayah Negara, sedangkan yang kurang baik dapat dibatasi pada suatu daerah tertentu saja dan oleh karena itu dapat lebih mudah di tiadakan,
- f. Mengurangi kemungkinan kesewenang-wenangan dari pemerintah pusat,

- g. Dari segi psikologis, desentralisasi dapat lebih memberikan kepuasan bagi daerah-daerah karena sifatnya lebih langsung.

Dengan adanya desentralisasi dapat di simpulkan bahwa para pelaksana di tingkat daerah akan lebih mudah mengambil keputusan, juga dapat meningkatkan kemampuan staf, dan dapat mengendalikan biaya sehingga lebih efisien. Namun disisi lain juga terdapat kerugian dari adanya desentralisasi, yaitu :

- a. Karena besarnya organ-organ Pemerintah, maka struktur pemerintah bertambah kompleks yang mempersulit koordinasi,
- b. Keseimbangan dan keserasian antara bermacam-macam kepentingan dan daerah dapat lebih mudah terganggu,
- c. Khusus mengenai desentralisasi territorial dapat mendorong timbulnya daerahisme,
- d. Keputusan yang di ambil membutuhkan waktu yang lebih lama karena memerlukan perundingan yang bertele-tele,
- e. Dalam menyelenggarakan desentralisasi di butuhkan biaya yang lebih banyak dan sulit memperoleh keseragaman/uniformitas dan kesederhanaan.

Adapun beberapa kelemahan desentralisasi itu di sebabkan karena desentralisasi merupakan *powershift* (pergeseran kekuasaan), yang selalu dihadapkan pada hambatan-hambatan psikologis yang relatif berat karena tidak ada kekuasaan secara sukarela bersedia mengurangi otoritas mereka.

Desentralisasi fiskal adalah suatu proses distribusi anggaran dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah untuk mendukung fungsi atau tugas pemerintahan dari pelayanan publik, desentralisasi fiskal merupakan pelimpahan kewenangan di bidang penerimaan anggaran atau keuangan yang sebelumnya tersentralisasi, baik secara administrasi maupun pemanfaatannya diatur atau dilakukan oleh pemerintah pusat.

Pengertian desentralisasi menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam Kamus Webster's *Third New International Dictionary*, disebutkan definisi desentralisasi yaitu "*The dispersion or distribution of functions and powers from a central authority to regional and local governing bodies*". (Saragih, 2003).

Dalam melaksanakan desentralisasi fiscal, prinsip (*rules*) *money should follow function* merupakan salah satu prinsip yang harus di perhatikan dan dilaksanakan (Sasana, 2006). Artinya setiap penyerahan atau pelimpahan wewenang pemerintah membawa konsekuensi pada anggaran yang di perlukan untuk melaksanakan kewenangan tersebut. Kebijakan perimbangan pusat dan daerah merupakan derivative dari kebijakan otonomi daerah, melalui pelimpahan sebagian wewenang pemerintahan dari pusat ke daerah, artinya, semakin banyak wewenang yang dilimpahkan, maka kecenderungan semakin besar biaya yang di butuhkan oleh daerah. Selanjutnya dikemukakan bahwa dalam aturan yang kedua belas, bahwa desentralisasi harus memacu adanya persaingan diantara berbagai pemerintah *local* untuk menjadi pemenang (*there must be a champion for fiscal decentralization*). Hal ini dapat di lihat dari semakin baiknya pelayanan *public*.

Pemerintah local berlomba-lomba untuk memahami benar dan memberikan apa yang terbaik yang dibutuhkan oleh masyarakatnya, perubahan struktur ekonomi masyarakat dengan peran masyarakat yang semakin besar meningkatkan kesejahteraan rakyat, partisipasi rakyat setempat dalam pemerintahan.

(Sasana, 2006) menyebutkan bahwa pemberian otonomi daerah melalui desentralisasi fiskal memiliki tiga misi utama, yaitu:

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

Otonomi daerah dan desentralisasi fiskal itu sangat penting untuk di laksanakan. Hal ini dapat dijelaskan dengan beberapa alasan antara lain:

- a. Sebagai perwujudan fungsi dan peran Negara modern, yang lebih menekankan upaya memajukan kesejahteraan umum (*welfare state*).
- b. Hadirnya otonomi daerah dapat pula di dekati dari perspektif politik, Negara sebagai organisasi, kekuasaan yang di dalamnya terdapat lingkungan kekuasaan baik pada tingkat suprastruktur maupun infrastruktur, cenderung menyalahgunakan kekuasaan. Untuk menghindari hal itu, perlu pembubaran kekuasaan (*dispersed of power*).
- c. Dari perspektif manajemen pemerintahan Negara modern, adanya kewenangan yang diberikan kepada daerah, yaitu berupa keleluasaan dan kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya, merupakan perwujudan dari adanya tuntutan efisiensi dan efektivitas pelayanan kepada masyarakat demi mewujudkan kesejahteraan umum.

Desentralisasi fiskal, merupakan salah satu komponen utama dari desentralisasi. Apabila pemerintah daerah melaksanakan fungsinya secara efektif, dan diberikan kebebasan dalam pengambilan keputusan penyediaan pelayanan disektor publik, maka mereka harus di dukung sumber-sumber keuangan yang memadai, baik yang berasal dari

Pendapatan Asli Daerah (PAD) termasuk *surcharge of taxes*, bagi hasil pajak dan bukan pajak, pinjaman, maupun subsidi/bantuan dari pemerintah pusat. Sasana (2006) desentralisasi fiskal harus diikuti oleh kemampuan pemerintah daerah dalam memungut pajak (*taxing power*). secara teori adanya kemampuan pajak, maka pemerintah daerah akan memiliki sumber dana pembangunan yang besar. Pajak yang dikenakan oleh pemerintah ini secara teori dapat berdampak positif maupun negatif terhadap pertumbuhan ekonomi daerah. Dampak positif pajak (*local tax rate*) dapat dijelaskan dengan kenyataan bahwa *tax revenue* akan di gunakan oleh pemerintah untuk membangun berbagai infrastruktur dan membiayai berbagai pengeluaran *public*. Sebaliknya, dampak negative pajak bagi pertumbuhan ekonomi dapat di jelaskan karena pajak menimbulkan *dead weight loss of tax*. Ketika pajak dikenakan pada barang, maka pajak akan mengurangi surplus konsumen dan produsen.

Menurut Oates (2002) desentralisasi fiskal akan mampu meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat, karena pemerintah sub Nasional/pemerintah daerah akan lebih efisien dalam produksi dan penyediaan barang-barang *public*, pengambilan keputusan pada level pemerintah *local* akan lebih didengarkan untuk menganekaragamkan pilihan *local* dan lebih berguna bagi efisiensi alokasi. Oates (2002), juga mengatakan bahwa desentralisasi fiskal meningkatkan efisiensi ekonomi yang kemudian berkaitan dengan dinamika pertumbuhan ekonomi. Perbelanjaan infrastruktur dan sektor sosial oleh pemerintah daerah lebih memacu pertumbuhan ekonomi dari pada kebijakan pemerintah pusat. Daerah memiliki kelebihan dalam membuat anggaran pembelanjaan sehingga lebih efisien dengan memuaskan kebutuhan masyarakat karena lebih mengetahui keadaannya.

Menurut Syaukani (2005) mengemukakan bahwa terdapat beberapa mengapa desentralisasi dan otonomi diterapkan dalam pemerintah daerah, adalah:

- a. Efisiensi dan efektivitas dalam penyelenggaraan pemerintahan.
Pemberian kewenangan kepada pemerintah daerah merupakan suatu kebutuhan yang mutlak dan tidak dapat dihindari, penerapan desentralisasi maka tentunya ada transfer kewenangan kepada daerah sehingga diselenggarakan pemerintahan lokal dimana pemerintah daerah akan lebih baik menyelenggarakan dari pada di lakukan secara nasional dan sentralistik.
- b. Pendidikan politik.
Pemerintahan daerah merupakan pelatihan dan pengembangan demokrasi dalam suatu Negara agar penerapan peraturan tidak terkesan coba-coba dalam menerapkan aturan dalam Undang-undang. Kewenangan kepada pemerintah daerah agar dijalankan dengan baik karena masyarakat di daerah sudah dapat memahami konteks kehidupan sosial, ekonomi dan politik. Menurut Syaukani (2005) menyatakan bahwa dengan adanya pemerintahan daerah maka akan menyediakan kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi politik.
- c. Pemerintahan daerah sebagai persiapan untuk karir politik lanjutan.
Pemerintah daerah merupakan langkah strategis untuk meniti karir politik lanjutan, politisi dan anggota legislatif yang handal dan caliber nasional lahir karena proses yang panjang dan bukan politisi instan dan legislatif instan yang terpilih karena kekuatan uang.
- d. Stabilitas Nasional
Manfaat dari desentralisasi dan otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah penciptaan politik yang stabil dengan alasan yang tentunya dapat di pertanggungjawabkan. Stabilitas politik Nasional sudah seharusnya berawal dari stabilitas politik pada tingkat *local*.

e. Kesetaraan politik

Pemerintahan daerah menciptakan kesetaraan politik dengan menciptakan kesempatan untuk terlibat dalam politik salah satunya adalah dalam hal pemberian suara dalam pemilihan. Partisipasi politik yang meluas yang mengandung makna kesetaraan yang meluas diantara warga masyarakat dalam suatu masyarakat.

(Mahfud, 2001) berpendapat bahwa desentralisasi dalam pelaksanaannya harus berorientasi pada dasar Negara yaitu Pancasila yang berarti demokrasi menjadi salah satu hal yang harus diperhatikan. Formulasi dan implementasi otonomi harus berorientasi pada : pertama, realisasi dan implementasi demokrasi; kedua, realisasi kemandirian daerah; ketiga, membiasakan daerah untuk membiasakan diri dalam *memanage* permasalahan dan kepentingannya sendiri; keempat, menyiapkan *political schooling* untuk masyarakat; kelima, menyediakan saluran bagi aspirasi dan partisipasi daerah; dan keenam, membangun efisiensi dan efektivitas pemerintah.

Dalam pelaksanaan asas desentralisasi dapat dilihat dalam beberapa segi menurut The Liang Gie (2010), berikut ini :

- a. Dari segi politik, desentralisasi di maksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani.
- b. Dari segi demokrasi, penyelenggaraan desentralisasi di anggap sebagai tindakan pendemokrasian untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih dalam menggunakan hak-hak demokrasi.
- c. Dari segi tehnik, desentralisasi semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien.
- d. Dari segi cultural, diselenggarakannya desentralisasi kekhususan pada suatu daerah seperti corak geografis, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan, atau latar belakang sejarah.

- e. Dari segi kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dianggap sebagai suatu instansi yang dapat membantu pembangunan.

Adapun keuntungan dalam penyelenggaraan desentralisasi pemerintahan di daerah, menurut Kaho (2002), ada beberapa keuntungan desentralisasi yakni sebagai berikut:

- a. Mengurangi bertumpuknya pekerjaan di pusat pemerintahan.
- b. Dalam menghadapi masalah-masalah yang sangat mendesak yang membutuhkan tindakan cepat, daerah tidak perlu menunggu instruksi dari pemerintah pusat.
- c. Dapat mengurangi birokrasi dalam arti buruk, karena setiap keputusan, pelaksanaannya dapat segera diambil.
- d. Dalam system desentralisasi dapat diadakan pembedaan (diferensiasi) dan pengkhususan yang berguna bagi kepentingan-kepentingan tertentu, khususnya desentralisasi territorial, dapat lebih mudah menyesuaikan diri kepada kebutuhan-kebutuhan dan keadaan-keadaan daerah.
- e. Dengan adanya desentralisasi territorial maka daerah otonom merupakan laboratorium dalam hal-hal yang terbaik, dapat diterapkan diseluruh Negara, sedangkan hal-hal yang kurang baik dapat di lokalisir/dibatasi pada suatu daerah tertentu saja dan oleh karena itu dapat lebih mudah ditiadakan.
- f. Mengurangi kemungkinan campur tangan dari pihak pemerintah pusat.
- g. Lebih memberikan kepuasan bagi daerah-daerah karena sifatnya lebih langsung, ini merupakan faktor psikologis.

Desentralisasi juga memiliki beberapa kelemahan (Ridwan, 2009) yaitu:

- a. Karena besarnya organ-organ pemerintahan, maka struktur pemerintahan bertambah kompleks, hal mana mempersulit koordinasi.

- b. Keseimbangan dan keserasian serta bermacam-macam kepentingan, daerah dapat lebih mudah terganggu.
- c. Khusus mengenai dekonsentrasi territorial dapat mendorong timbulnya apa yang di sebut Daerahisme dan Provinsialisme.
- d. Keputusan yang diambil memerlukan waktu yang lama karena membutuhkan perundingan-perundingan yang lama.
- e. Dalam penyelenggaraan desentralisasi di perlukan biaya yang lebih banyak dan sulit untuk memperoleh keseragaman dan kesederhanaan.

2.1.3 Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal sesuai UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999 merupakan awal era baru penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih otonom. Dalam rangka melaksanakan fungsinya secara efektif, maka pemerintah daerah harus didukung sumber-sumber pendapatan yang pasti agar pelaksanaan dan kelangsungan kegiatan pemerintah di daerah terjamin. Berdasarkan UU tersebut, daerah memiliki kewenangan mendayagunakan potensi keuangan daerah, dana perimbangan keuangan pusat dan daerah serta antar daerah dan kewenangan mendayagunakan akses terhadap pinjaman didalam negeri maupun diluar negeri.

Dalam peraturan pemerintah (PP) Nomor 105 Tahun 2000, Keuangan Daerah adalah semua Hak dan Kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dapat di nilai dengan Uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan Hak dan Kewajiban daerah tersebut dalam kerangka APBD.

Munir (2004), menyatakan bahwa Keuangan Daerah adalah seluruh tatanan, perangkat kelembagaan dan kebijaksanaan anggaran daerah yang meliputi pendapatan dan belanja daerah. Keuangan Daerah

merupakan Hak dan Kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang belum di miliki/di kuasai oleh Negara atau daerah yang lebih tinggi serta pihak lain sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku.

Dalam UU Nomor 23 Tahun 2004 pasal 186 ayat 1 tentang Pemerintahan Daerah mengenai Keuangan Daerah merupakan semua Hak dan Kewajiban Daerah yang dapat dinilai dengan Uang dan segala sesuatu berupa Uang dan Barang yang dapat di jadikan milik daerah yang berhubungan dengan pelaksanaan kewajiban tersebut.

Pada prinsipnya keuangan daerah mengandung unsur pokok yaitu :

- a. Hak Daerah yang dapat dinilai.
- b. Kewajiban Daerah dengan Uang.
- c. Kakayaan yang berhubungan denga Hak dan Kewajiban tersebut.

Hak Daerah dalam Keuangan Daerah adalah segala hak yang melekat pada daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang di gunakan dalam usaha pemerintah daerah dalam mengisi kas daerah.

Hak Daerah tersebut meliputi antara lain:

- a. Hak menarik Pajak Daerah (UU No. 18 Tahun 1997 jo UU No. 34 Tahun 2000).
- b. Hak untuk menarik retribusi/iuran dalam (UU No. 18 Tahun 1997 jo UU No. 34 Tahun 2000).
- c. Hak mengadakan Pinjaman (UU No. 33 Tahun 2004).
- d. Hak untuk memperoleh Dana Pembangunan dari Pusat (UU No. 33 Tahun 2004).

Kewajiban Daerah dalam Keuangan Daerah yaitu bagian dari pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pusat sesuai pembukaan UUD 1945 yaitu :

- a. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia.
- b. Memajukan kesejahteraan umum.
- c. Mencerdaskan kehidupan bangsa.
- d. Ikut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Sebelum UU Otonomi Daerah dikeluarkan, struktur APBD yang berlaku selama ini adalah anggaran yang berimbang dimana jumlah pendapatan itu sama dengan jumlah belanja. Kini struktur APBD mengalami perubahan, bukan lagi anggaran berimbang tetapi di sesuaikan dengan kondisi keuangan daerah, Artinya setiap daerah memiliki perbedaan struktur APBD sesuai dengan kapasitas keuangan atau pendapatan masing-masing daerah.

Komposisi dari APBD suatu daerah tentu harus di sesuaikan dengan perkembangan keuangan pemerintah daerah yang bersangkutan, lebih aman jika tidak mendesain anggaran daerah yang ekspansif tanpa di imbangi dengan kemampuan pendapatannya.

Dalam pengelolaan keuangan daerah, dasar hukum yang di gunakan merupakan perwujudan dan rencana kerja keuangan tahunan pemerintah daerah, berdasarkan ketentuan-ketentuannya (Munir, 2004) :

- a. Undang-undang Republik Indonesia No 22 Tahun 1999 tentang pemerintah daerah.
- b. Undang-undang Republik Indonesia No. 25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

- c. Peraturan pemerintah Republik Indonesia No. 25 Tahun 2000 tentang kewenangan pemerintah dan kewenangan Provinsi sebagai daerah otonom.
- d. Peraturan pemerintah Republik Indonesia No. 105 Tahun 2000 tentang pengelolaan dan pertanggung jawaban keuangan daerah.
- e. Peraturan pemerintah Republik Indonesia No. 106 Tahun 2000 tentang pengelolaan dan pertanggung jawaban keuangan dalam pelaksanaan dekonsentrasi.
- f. Peraturan pemerintah Republik Indonesia No. 11 Tahun 2000 tentang informasi keuangan daerah.

Tujuan utama pengelolaan keuangan daerah, (Frediyanto, 2010) yaitu :

- 1. Tanggung jawab,
- 2. Memenuhi kewajiban Keuangan,
- 3. Kejujuran,
- 4. Hasil guna, dan
- 5. Pengendalian.

Pemerintah daerah saat ini melakukan upaya pemberdayaan, maka dari itu perspektif perubahan yang di inginkan dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah menurut Mardiasmo (2001), adalah sebagai berikut :

- a. Pengelolaan keuangan daerah harus bertumpu pada kepentingan public (*public oriented*). Hal tersebut tidak hanya terlihat dari besarnya partisipasi masyarakat (DPRD) dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan daerah.
- b. Kejelasan tentang misi pengelolaan keuangan daerah pada umumnya dan anggaran daerah pada khususnya.
- c. Desentralisasi pengelolaan keuangan dan kejelasan peran serta dari partisipasi yang terkait dalam pengelolaan anggaran seperti DPRD, Kepala Daerah, Sekda dan perangkat daerah lainnya.

- d. Kerangka hukum dan administrasi atas pembiayaan, investasi dan pengelolaan keuangan daerah berdasarkan kaidah mekanisme pasar, *Value for money*, transparansi dan akuntabilitas.
- e. Kejelasan tentang kedudukan keuangan DPRD, Kepala Daerah dan PNS, baik rasio maupun dasar pertimbangannya.
- f. Ketentuan tentang bentuk dan struktur anggaran yaitu anggaran kinerja dan anggaran multi tahunan.
- g. Prinsip pengadaan dan pengelolaan barang-barang daerah yang lebih professional.
- h. Prinsip akuntansi pemerintah daerah, laporan keuangan, peran DPRD, peran akuntan publik dalam pengawasan, pemberian opini dan rating kinerja anggaran, serta transparansi informasi anggaran kepada publik.
- i. Aspek pembinaan dan pengawasan yang meliputi batasan pembinaan, peran asosiasi dan peran anggota masyarakat guna pengembangan profesionalisme aparat pemerintah daerah.
- j. Pengembangan system informasi keuangan daerah untuk menyediakan informasi anggaran yang akurat dan komitmen pemerintah daerah terhadap penyebaran informasi, sehingga memudahkan pelaporan dan pengendalian serta mempermudah mendapatkan informasi.

Aspek keuangan merupakan salah satu dasar kriteria untuk dapat mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri (Kaho, 2002). Kemampuan daerah yang dimaksud adalah sampai seberapa jauh daerah dapat menggali sumber-sumber keuangannya sendiri guna membiayai kebutuhan daerah tanpa harus selalu menggantungkan diri pada bantuan dan subsidi dari pemerintah pusat. Selain itu, salah satu criteria penting untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangga adalah kemampuan *self-supporting* dalam bidang keuangan.

Keuangan merupakan faktor penting dalam mengukur tingkat kemampuan daerah dalam melaksanakan otonominya. Kemampuan keuangan daerah pada dasarnya adalah “kemampuan dari pemerintah daerah dalam meningkatkan penerimaan pendapatan asli daerah”. Dengan otonomi, daerah dituntut untuk mencari alternatif sumber pembiayaan pembangunan tanpa mengurangi harapan masih adanya bantuan dan bagian (*sharing*) dari pemerintah pusat dan menggunakan dana publik sesuai dengan prioritas dan aspirasi masyarakat (Mardiasmo, 2002). Otonomi daerah tersebut juga termasuk di dalamnya desentralisasi fiskal yang mengharuskan daerah mempunyai kemandirian keuangan yang tinggi.

Desentralisasi fiskal di lakukan pada saat daerah mempunyai tingkat kemampuan yang berbeda-beda. Beberapa daerah dengan sumber daya yang dimiliki mampu menyelenggarakan otonomi daerah, namun tidak tertutup kemungkinan ada beberapa daerah akan mengalami kesulitan dalam menyelenggarakan tugas desentralisasi, mengingat keterbatasan sumber daya yang dimiliki (Adi, 2006).

(Berti, 2015) mengemukakan bahwa Kemampuan keuangan suatu daerah dapat dilihat dari besar kecilnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang di peroleh daerah yang bersangkutan. Dalam kaitannya dengan pemberian otonomi daerah yang lebih besar kepada daerah. Pendapatan Asli Daerah (PAD) dapat di pandang sebagai salah satu indikator atau criteria untuk mengukur tingkat ketergantungan suatu daerah kepada pemerintah daerah. Pada prinsipnya, semakin besar sumbangan PAD kepada APBD akan menunjukkan semakin kecilnya tingkat ketergantungan daerah kepada pemerintah daerah atau kepada pusat sebagai konsekuensi pelaksanaan otonomi daerah dari prinsip secara nyata dan bertanggung jawab.

Kebijakan keuangan daerah diarahkan untuk meningkatkan pendapatan asli daerah sebagai sumber utama pendapatan daerah yang

dapat dipergunakan oleh daerah dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan daerah sesuai dengan kebutuhannya guna memperkecil ketergantungan dalam mendapatkan dana dari pemerintah tingkat atas (subsidi). Dengan demikian usaha peningkatan pendapatan asli daerah seharusnya di lihat dari persepektif lebih luas tidak hanya ditinjau dari segi daerah masing-masing tetapi dalam kaitannya dengan kesatuan perekonomian Indonesia. Pendapatan asli daerah itu sendiri, di anggap sebagai alternative untuk memperoleh tambahan dana yang dapat di gunakan untuk berbagai keperluan pengeluaran yang di tentukan oleh daerah itu sendiri khususnya keperluan rutin.

Salah satu faktor yang harus di persiapkan oleh pemerintah daerah adalah kemampuan keuangan daerah, sedangkan indikator yang di pergunakan untuk mengukur kemampuan keuangan daerah tersebut adalah rasio Pendapatan Asli Daerah (PAD) di bandingkan dengan total penerimaan APBD (Kuncoro, 2003).

Besarnya derajat desentralisasi fiskal dapat dilakukan melalui analisis rasio. Untuk derajat desentralisasi fiskal antara pemerintah pusat dan daerah di gunakan ukuran (Munir, 2004) :

- a. Rasio Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Total Pendapatan Daerah (TPD).
- b. Rasio Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak untuk Daerah (BHPBP) terhadap TPD.
- c. Rasio Sumbangan dan Bantuan (SB) terhadap TPD.

Munir (2004) berpendapat bahwa pengukuran derajat desentralisasi fiskal daerah kabupaten/kota dengan menggunakan *administrative independency ratio* yaitu rasio antara PAD dengan total APBD suatu daerah. Total Pendapatan Daerah (TPD) dalam kurun waktu tertentu minus transfer dari pemerintah pusat. Badan Penelitian dan Pengembangan Depdagri Republik Indonesia bekerjasama dengan

FISIPOP UGM menentukan tolak ukur kemampuan daerah dilihat dari rasio PAD terhadap total APBD.

Adapun *Indeks Growth* merupakan angka pertumbuhan PAD tahun t dari $t-1$. Sedangkan *indeks elastisitas* adalah rasio pertumbuhan PAD dengan pertumbuhan PDRB. Rasio ini di gunakan untuk melihat *sensitivitas* atau *elastisitas* PAD terhadap perkembangan ekonomi suatu daerah. Sedangkan *indeks share* merupakan rasio PAD terhadap belanja rutin dan belanja pembangunan daerah. Rasio ini mengukur seberapa jauh kemampuan daerah membiayai kegiatan rutin dan kegiatan pembangunan (Bappenas, 2003).

Dalam mengukur besarnya derajat desentralisasi fiskal itu dapat dilakukan melalui analisis rasio. Munir (2004) berpendapat bahwa untuk derajat desentralisasi fiskal antara pemerintah pusat dan daerah digunakan ukuran rasio.

Mardiasmo (2002), Pendapatan Asli Daerah adalah penerimaan daerah dari sektor pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang di pisahkan dan pendapatan asli daerah yang sah. Pendapatan Asli Daerah adalah semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah.

Salah satu sumber penerimaan bagi Negara, pajak mempunyai arti dan fungsi yang sangat penting untuk proses pembangunan, Damang (2011). Menurut Suparmoko (2002), pada pokoknya pajak memiliki dua peranan utama yaitu sebagai sumber penerimaan Negara (fungsi budget) dan sebagai alat untuk mengatur (fungsi regulator). Fungsi *budgetair* merupakan fungsi utama pajak, yaitu sebagai sumber dana yang diperuntukkan bagi pembiayaan pengeluaran-pengeluaran pemerintah dalam rangka menyediakan barang dan jasa public. Dua jenis pajak penyumbang penerimaan terbesar adalah Pajak Penghasilan (PPH) dan Pajak Pertambahan Nilai (PPN). Sedangkan fungsi regulator merupakan

fungsi tambahan dari pajak, yaitu sebagai alat untuk mengatur atau melaksanakan kebijakan di bidang sosial dan ekonomi. Dalam fungsi ini, pajak digunakan untuk mengarahkan perilaku warga Negara agar bertindak sesuai yang diinginkan. Contoh, agar masyarakat tidak mengkonsumsi minuman beralkohol, maka jenis barang ini dikenakan Pajak Penjualan atas Barang Mewah (PPnBM) yang tinggi.

Berdasarkan Undang-undang No. 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pusat dan daerah Pasal 1 angka 18, Pendapatan Asli Daerah adalah selanjutnya disebut PAD merupakan pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kebijakan keuangan daerah diarahkan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah sebagai sumber utama pendapatan daerah yang dapat dipergunakan oleh daerah dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan daerah sesuai dengan kebutuhannya guna memperkecil ketergantungan dalam mendapatkan dana dari pemerintah tingkat atas (subsidi).

Dengan demikian usaha peningkatan pendapatan asli daerah seharusnya di lihat dari persepektif lebih luas tidak hanya ditinjau dari segi daerah masing-masing tetapi dalam kaitannya dengan kesatuan perekonomian Indonesia. Pendapatan asli daerah itu sendiri, di anggap sebagai alternatif untuk memperoleh tambahan dana yang dapat di gunakan untuk berbagai keperluan pengeluaran yang di tentukan oleh daerah sendiri khususnya keperluan rutin.

Pendapatan Asli Daerah adalah pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang di pisahkan dan Pendapatan Asli Daerah lain yang sah, yang bertujuan memberikan keleluasan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi (Penjelasan UU No. 33 Tahun 2004). Dalam penjelasan sebelumnya bahwa pendapatan daerah dalam

hal ini pendapatan asli daerah adalah salah satu sumber dana pembiayaan pembangunan daerah pada kenyataannya belum cukup memberikan sumbangan bagi pertumbuhan daerah. Hal ini mengharuskan pemerintah daerah menggali dan meningkatkan pendapatan daerah terutama sumber pendapatan asli daerah.

Pendapatan Asli Daerah adalah sumber dana terbesar penerimaan daerah Kabupaten/Kota serta Provinsi. Pendapatan Asli Daerah merupakan salah satu sumber penerimaan yang harus dipacu pertumbuhannya secara berkesinambungan. Agar hal ini dapat dicapai, tentunya komponen-komponen yang berkaitan dengan itu harus ditindak lanjuti. Misalnya dengan memberikan pelayanan yang baik dan perbaikan-perbaikan fasilitas umum bagi masyarakat sehingga masyarakat dapat turut merasakan manfaat pajak yang di bayarkan.

Dalam peningkatan Kinerja dan Akuntabilitas, instansi pemerintah mendapatkan tekanan hingga mempengaruhi praktek-praktek penyelenggaraan operasi entitas sektor publik untuk memberi tanggapan akan perubahan yang diinginkan oleh masyarakat, sebagai salah satu *stakeholder*. Lembaga-lembaga publik diharapkan memiliki kinerja yang baik, kinerja yang baik akan menunjukkan *stewardship* dan akuntabilitas lembaga akan sumber daya publik yang dikelolanya, agar lembaga-lembaga Negara menjalankan aktivitasnya dengan baik dan mampu memperbaiki kualitas pelayanan kepada masyarakat, maka dirancang system pengukuran kinerja agar peningkatan dan perbaikan kinerja instansi pemerintah dapat dilakukan secara berkesinambungan.

Kemandirian pemerintah dalam membiayai daerahnya dapat di ukur dari besarnya Pendapatan Asli Daerah dibandingkan dengan Belanja Daerah. Dalam kenyataannya semua daerah otonom masih menerima dana dari pusat baik itu Dana Alokasi Umum (DAU) maupun Dana Alokasi Khusus (DAK) yang diperuntukkan untuk membiayai pembangunan daerah. Dengan melihat kenyataan ini perlu upaya maksimal atau kinerja

pemerintah di tingkatkan untuk peningkatan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten/Kota. Halim (2002), menyatakan bahwa Pendapatan Asli Daerah adalah semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah.

Dalam meningkatkan pendapatan daerahnya maka Kabupaten/Kota melakukan cara dalam upaya pemenuhan kebutuhan belanja pemerintah daerah bagi pelaksanaan kegiatannya. Pertama, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat memperoleh dana dari sumber-sumber yang dikategorikan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Kedua, memperoleh transfer dana dari APBN yang di alokasikan dalam bentuk dana perimbangan yang terdiri dari bagi hasil pajak, bagi hasil bukan pajak, DAU dan DAK. Pengalokasian dana perimbangan ini selain ditujukan untuk memberikan kepastian sumber pendanaan bagi APBD, juga bertujuan untuk mengurangi/memperkecil perbedaan kapasitas fiskal antar daerah. Ketiga, daerah memperoleh penerimaan dari sumber lainnya seperti bantuan dana kontijensi dan bantuan dana darurat. Keempat, menerima pinjaman dari dalam dan luar negeri.

Menurut Mardiasmo (2009), Pajak Daerah merupakan luran wajib berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang di gunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah. Dalam pelaksanaan otonomi daerah, dituntut kemandirian pemerintahan daerah untuk dapat melaksanakan kebijakan desentralisasi fiskal.

Pendapatan Asli Daerah merupakan pendapatan rutin dari usaha-usaha pemerintah daerah dalam memanfaatkan potensi-potensi sumber-sumber keuangan untuk membiayai tugas-tugas dan tanggungjawabnya. Dalam UU No. 32 Tahun 2004 pasal 6 tentang pendapatan asli daerah berasal dari : 1) Hasil pajak daerah, 2) Hasil retribusi daerah, 3) Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang

dipisahkan, 4) Penerimaan dari dinas pendapatan asli daerah yang sah lainnya.

Mardiasmo (2009), Pajak Daerah adalah Pajak yang di pungut oleh daerah berdasarkan peraturan pajak yang di tetapkan oleh daerah untuk kepentingan pembiayaan rumah tangga daerah tersebut. Dalam UU No. 34 Tahun 2000, Pajak daerah yang selanjutnya disebut Pajak adalah luran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepala daerah tanpa imbalan langsung yang dapat di paksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang di gunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah.

Unsur-unsur pajak adalah : 1) luran masyarakat kepada Negara, 2) Berdasarkan Undang-undang, 3) Tanpa balas jasa secara langsung, 4) Untuk membiayai pengeluaran pemerintah. Berdasarkan kewenangan memungutnya pajak di golongan menjadi dua yaitu pajak Negara dan pajak daerah. Pengertian pajak daerah sama dengan pajak Negara, perbedaannya terletak pada : 1) Pajak Negara di tetapkan dan dikelola oleh pemerintah pusat (dalam hal ini Direktorat Jenderal Pajak), 2) Pajak daerah adalah pajak yang di tetapkan dengan peraturan daerah atau pajak Negara yang pengelolaan dan penggunaannya diserahkan kepada daerah.

(Sutrisno, 2001) berpendapat bahwa retribusi daerah adalah pungutan yang dilakukan oleh pemerintah pusat karena seseorang atau badan hukum menggunakan jasa dan barang pemerintah yang langsung dapat ditunjuk Berdasarkan peraturan pemerintah No. 66 Tahun 2002 tentang retribusi daerah pasal 1 menyebutkan bahwa retribusi adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian ijin tertentu yang khusus di sediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta. Dalam UU No. 34 Tahun 2000 retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian ijin

tertentu yang khusus di sediakan dan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan pribadi atau badan.

Retribusi merupakan pungutan yang di lakukan pemerintah karena seseorang dan atau badan hukum menggunakan barang dan jasa pemerintah yang langsung dapat ditunjuk, dari definisi diatas maka terlihat ciri-ciri mendasar dari retribusi daerah antara lain : 1) Retribusi dipungut oleh daerah, 2) Dalam pungutan Retribusi terdapat prestasi yang diberikan daerah, 3) Retribusi dikenakan kepada siapa saja yang memanfaatkan barang atau jasa yang di sediakan oleh daerah.

Bagian laba perusahaan daerah merupakan salah satu komponen yang di harapkan dalam memberikan kontribusinya bagi pendapatan daerah tapi sifat utama dari perusahaan daerah bukanlah berorientasi pada keuntungan akan tetapi justru dalam memberikan jasa dan menyelenggarakan kemanfaatan umum, atau dengan perkataan lain perusahaan daerah menjalankan fungsi ganda yang harus terjamin keseimbangannya yaitu fungsi ekonomi (Kaho, 2007).

Yang menjadi dasar pertimbangan pemerintah daerah dalam mendirikan perusahaan daerah yaitu : menjalankan ideology yang dianutnya bahwa sarana produksi adalah milik masyarakat, untuk melindungi konsumen dalam hal ada monopoli alami seperti angkutan umum atau telepon, dalam rangka mendapatkan laba. Sedangkan lapangan hasil perusahaan daerah adalah sebagian dari perusahaan daerah yang bergerak dibidang produksi, jasa dan perdagangan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Penerimaan dinas-dinas dan pendapatan lain yang disahkan merupakan penerimaan yang berasal dari dinas-dinas daerah yang bersangkutan yang bukan merupakan penerimaan pajak, retribusi ataupun laba perusahaan daerah. Fungsi pokok dari penerimaan dinas-dinas daerah (kecuali dinas pendapatan daerah) pada umumnya bukan mencari

pendapatan daerah, tetapi melaksanakan sebagian urusan pemerintah daerah yang bersifat pembinaan atau bimbingan kepada masyarakat. Penerimaan lain-lain dilain pihak adalah penerimaan pemerintah daerah di luar penerimaan-penerimaan dinas, pajak, retribusi dan bagian laba perusahaan daerah. Penerimaan ini antara lain berasal dari sewa rumah dinas milik daerah, hasil penjualan barang-barang bekas milik daerah, penerimaan sewa kios milik daerah dan penerimaan uang langganan majalah daerah (Hirawan, 2016).

Dinas-dinas daerah memiliki fungsi utama yaitu memberikan pelayanan umum kepada masyarakat tanpa terlalu memperhitungkan untung dan ruginya tetapi dalam batas-batas tertentu dapat didaya gunakan untuk bertindak sebagai organisasi ekonomi yang memberikan pelayanan dengan imbalan jasa, penerimaan lain-lain membuka kemungkinan bagi pemerintah daerah untuk melakukan berbagai kegiatan yang menghasilkan baik yang berupa materi dalam hal kegiatan bersifat bisnis, maupun non materi dalam hal kegiatan tersebut untuk menyediakan, melapangkan atau memantapkan suatu kebijakan pemerintah daerah dalam suatu bidang tertentu. Jadi disatu pihak dapat menghimpun dana sebagai salah satu sumber penerimaan daerah dan tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Di lain pihak lebih mengarah kepada public servis dan bersifat penyuluhan yaitu tidak mengambil keuntungan melainkan hanya sekedar menutup resiko biaya administrasi yang di keluarkan.

Munir (2004), desentralisasi fiskal dapat dicerminkan melalui struktur pengeluaran daerah dengan angka indeks kemampuan rutin (IKR), yaitu proporsi antara PAD dengan pengeluaran rutin tanpa transfer dari pemerintah pusat. PAD diharapkan menjadi salah satu sumber APBD yang paling dominan karena kemampuan suatu daerah dalam membiayai urusan rumah tangganya dapat dilihat dari besar kecilnya PAD tersebut. Tanpa tersedianya sumber keuangan ini, maka akan kesulitan bagi

daerah dalam upaya melaksanakan pelayanan dan pembangunan bagi masyarakat secara efektif dan efisien.

Ada 2 faktor dalam melaksanakan otonomi daerah yang merupakan kemampuan daerah yaitu:

1. Kemampuan daerah tersebut untuk menggali sumber-sumber keuangan sendiri seperti pajak daerah, retribusi daerah, BUMD dan Usaha-usaha lainnya.
2. Bentuk perimbangan keuangan antara pusat dan daerah serta antar Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Dari kedua faktor tersebut, kemampuan daerah untuk menggali sumber-sumber keuangan sendiri tentunya menjadi faktor yang sangat penting, mengingat keterbatasan bahkan semakin terbatasnya keuangan pemerintah pusat itu sendiri, sehingga tepat apabila dikatakan bahwa indikator kemampuan keuangan suatu daerah dalam melaksanakan otonomi daerah dapat dilihat dari persentase.

Perkembangan pendapatan asli daerah belum menunjukkan perubahan yang signifikan dari kondisi sebelumnya. Berdasarkan permasalahan tersebut maka alternatif pemecahan masalah dapat dikemukakan sebagai berikut :

- a. Perlu disediakan data yang akurat mengenai potensi sumber-sumber PAD yang dapat dikembangkan.
- b. Diupayakan penataan tertib administrasi pemungutan yang lebih baik.
- c. Perlu perencanaan dan pengawasan yang intensif guna mencegah timbulnya kebocoran dalam penerimaan.
- d. Perlu dilakukan sosialisasi dan penyuluhan-penyuluhan kepada masyarakat secara berkesinambungan untuk meningkatkan kesadaran para wajib pajak/retribusi dalam memenuhi kewajibannya.

Potensi Pendapatan Asli masing-masing daerah itu berbeda sehingga mempengaruhi kemandirian keuangan daerah masing-masing (Halim, 2002). Ada beberapa Variabel yang dapat mempengaruhi potensi sumber-sumber PAD sebagai tolak ukur kemandirian daerah yaitu :

- a. Kondisi awal suatu daerah (keadaan ekonomi dan sosial suatu daerah) struktur ekonomi dan sosial suatu masyarakat menentukan tinggi rendahnya tuntutan akan adanya pelayanan publik sehingga menentukan besar kecilnya keinginan pemerintah daerah untuk menetapkan pungutan dalam meningkatkan kemandirian keuangan daerahnya. Tuntutan akan adanya pelayanan publik yang ada dimasyarakat industry dan atau jasa adalah lebih besar dari pada tuntutan pada masyarakat agrari (berbasis pertanian).
- b. Perkembangan PDRB perkapita rill
Semakin tinggi PDRB perkapita rill suatu daerah, semakin besar pula kemampuan masyarakat daerah tersebut untuk membiayai pengeluaran rutin dan pembangunan pemerintahannya. Dengan kata lain, semakin tinggi PDRB perkapita rill suatu daerah maka semakin besar pula potensi sumber penerimaan daerah tersebut sehingga daerah dapat lebih mandiri.
- c. Pertumbuhan penduduk
Besarnya pendapatan dapat dipengaruhi oleh jumlah penduduk, jika jumlah penduduk meningkat maka pendapatan yang dapat di tarik akan meningkat sehingga kemandirian daerah juga dapat mengalami peningkatan.
- d. Tingkat inflasi
Inflasi akan meningkatkan penerimaan PAD yang penetapannya didasarkan pada *omzet* penjualan, misalnya pajak hotel dan restoran.
- e. Perubahan peraturan
Adanya peraturan baru, khususnya yang berhubungan dengan pajak dan atau retribusi, dengan di terbitkannya Undang-undang

Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah membuka peluang yang lebih luas untuk peningkatan PAD.

- f. Peningkatan cakupan atau ekstensifikasi dan intensifikasi penerimaan PAD. Ada 3 hal penting yang harus di perhatikan dalam usaha peningkatan cakupan ini, yaitu : 1) Menambah objek dan subjek pajak dan atau retribusi, 2) Meningkatkan besarnya penetapan, 3) Mengurangi tunggakan.

- g. Penyesuaian tarif

Peningkatan pendapatan sangat tergantung pada kebijakan penyesuaian tarif. Untuk pajak atau retribusi yang tarifnya ditentukan secara tetap (*flat*) maka dalam penyesuaian tarif perlu mempertimbangkan laju inflasi. Kegagalan menyesuaikan tarif dengan laju inflasi akan menghambat peningkatan PAD. Dalam rangka penyesuaian tariff retribusi daerah, selain harus memperhatikan laju inflasi, perlu juga ditinjau antara biaya pelayanan jasa dengan penerimaan PAD.

- h. Pembangunan baru

Penambahan PAD juga dapat diperoleh bila ditopang oleh pembangunan sarana dan prasarana baru, seperti pembangunan pasar, pembangunan terminal, pembangunan jasa pengumpulan sampah dll.

- i. Sumber pendapatan baru

Adanya kegiatan usaha baru dapat mengakibatkan bertambahnya sumber pendapatan pajak atau retribusi yang sudah ada, Misalnya usaha persewaan *laser disc*, usaha persewaan Komputer/Internet dll.

Pembangunan yang berorientasi kepada kenaikan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) dan peningkatan terhadap pendapatan perkapita masyarakat belumlah sepenuhnya memecahkan permasalahan dalam pembangunan. Meskipun target kenaikan PDRB pertahun telah tercapai, namun kehidupan masyarakat ini tidak mengalami perbaikan

sama sekali. Dengan kata lain masalah distribusi pendapatan dalam masyarakat merupakan permasalahan yang perlu mendapat perhatian tersendiri.

2.1.4 Belanja Pembangunan Daerah

Dalam rangka mendanai pelaksanaan urusan pemerintah maka di sini belanja daerah dapat dipergunakan atas kewenangan Propinsi dan Kabupaten/Kota yang terdiri dari urusan wajib, urusan pilihan dan urusan penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu antar pemerintah daerah yang ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan. Menurut Bastian (2001), biaya dapat di kategorikan sebagai belanja dan beban. Belanja adalah jenis biaya yang timbul berdampak langsung kepada berkurangnya saldo kas maupun uang entitas yang berada dibank. Belanja operasi meliputi pengeluaran barang dan jasa, pembayaran cicilan bunga utang, subsidi, anggaran pengeluaran sektoral (*Current Transfer*), sumbangan dan bantuan.

Halim (2002) berpendapat dalam bukunya yang berjudul "Akuntansi sektor publik, Akuntansi keuangan daerah" bahwa "Belanja adalah semua pengeluaran pemerintah daerah pada suatu periode anggaran". Sedangkan Bastian (2003) berpendapat dalam bukunya "Sistem akuntansi sektor public" mendefinisikan bahwa belanja adalah penurunan aktiva/kenaikan utang yang di gunakan untuk berbagai kegiatan dalam suatu periode akuntansi atau periode anggaran tertentu".

Menurut Peraturan Pemerintah No. 5 Tahun 1975, No. 6 Tahun 1975 dan Peraturan Mendagri No. 2 Tahun 1994 Jo. Tahun 1996 tentang Pengeluaran Daerah dan Peraturan Belanja yang mengacu tentang tata cara pelaksanaan dan pertanggung jawaban anggaran pendapatan dan belanja daerah akan di kemukakan PAD sebelum otonomi daerah yaitu :

- a. Pengeluaran rutin terdiri : belanja pegawai, belanjaja barang dan jasa, belanja pemeliharaan, belanja perjalanan dinas, belanja

angsuran, sumbangan dan bantuan, pengeluaran tidak termasuk bagian lain, serta pengeluaran tidak tersangka.

- b. Belanja pembangunan merupakan belanja yang di alokasikan untuk membiayai pekerjaan baik fisik maupun non fisik.
- c. Dalam jenis belanja rutin berupa belanja barang dan jasa, belanja pemeliharaan dan perjalanan dinas terdiri dari sub jenis pengeluaran yang tertera dalam system digit.
- d. Belanja rutin, terdapat belanja dengan sebutan pengeluaran tidak termasuk bagian lain dan pengeluaran tidak tersangka yang tidak jelas tujuan penggunaan dan pertanggung jawabannya. Prosedur pencairan pengeluaran ini di tentukan oleh kebijakan kepala daerah masing-masing.
- e. Pembiayaan belanja rutin didanai dari kemampuan PAD dan belanja pemabangunan di danai dari subsidi pemerintah pusat.
- f. Belanja pembangunan terdiri dari pekerjaan fisik dan non fisik. Dan terhadap pekerjaan non fisik hanya dapat di pertanggung jawaban oleh bukti yang memadai.

Halim (2002) berpendapat, bahwa Belanja dalam APBD di kelompokkan menjadi Lima bagian yaitu:

- a. Belanja Administrasi Umum
Belanja Administrasi Umum adalah semua pengeluaran pemerintah daerah yang tidak berhubungan secara langsung dengan aktivitas atau pelayanan publik. Kelompok belanja administrasi umum terdiri atas empat jenis yaitu :
 - 1) Belanja Pegawai
 - 2) Belanja Barang
 - 3) Belanja Perjalanan Dinas
 - 4) Belanja Pemeliharaan
- b. Belanja Operasi, Pemeliharaan Sarana dan Prasarana Publik

Belanja ini merupakan semua pengeluaran pemerintah daerah yang berhubungan dengan aktivitas atau pelayanan publik.

Kelompok belanja ini meliputi :

- 1) Belanja Pegawai
- 2) Belanja Barang
- 3) Belanja Perjalanan
- 4) Belanja Pemeliharaan

c. Belanja Transfer

Belanja transfer merupakan pengalihan uang dari pemerintah daerah kepada pihak ketiga tanpa adanya harapan untuk mendapatkan pengembalian imbalan maupun keuntungan dari pengalihan uang tersebut.

Kelompok belanja ini terdiri atas pembayaran :

- 1) Angsuran pinjaman
- 2) Dana bantuan
- 3) Dana cadangan

d. Belanja tak terduga

Belanja tak terduga merupakan pengeluaran yang dilakukan oleh pemerintah daerah untuk membiayai kegiatan-kegiatan tak terduga dan kejadian-kejadian luar biasa.

e. Belanja modal

Belanja modal adalah pengeluaran pemerintah daerah yang manfaatnya melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah asset atau kekayaan daerah dan selanjutnya akan menambah belanja yang bersifat umum seperti biaya operasi dan pemeliharaan, yang terdiri dari :

- 1) Belanja Publik, belanja yang manfaatnya dapat dinikmati secara langsung oleh masyarakat umum. Contoh belanja publik : pembangunan jembatan dan jalan raya, pembelian alat transportasi massa dan pembelian mobil ambulans.

2) Belanja aparatur, belanja yang manfaatnya tidak secara langsung dinikmati oleh masyarakat, tetapi dirasakan secara langsung oleh aparatur. Contohnya : pembelian kendaraan dinas, pembangunan gedung pemerintah dan pembangunan rumah dinas.

Belanja juga dapat di kategorikan berdasarkan karakteristiknya menjadi dua bagian, yaitu :

1. Belanja selain modal (belanja administrasi umum, belanja operasi, pemeliharaan sarana dan prasarana publik, belanja transfer, belanja tak terduga).
2. Belanja modal.

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah sebagaimana telah di ubah dengan pembedagri Nomor 59 Tahun 2007 dan perubahan kedua dengan peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang perubahan kedua. Belanja Daerah di definisikan sebagai kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih. Istilah belanja terdapat dalam laporan realisasi anggaran, karena dalam penyusunan laporan realisasi anggaran masih menggunakan basis kas. Belanja diklasifikasikan menurut klasifikasi ekonomi (Jenis Belanja), organisasi dan fungsi. Klasifikasi ekonomi adalah pengelompokan belanja yang di dasarkan pada jenis belanja untuk melaksanakan suatu aktivitas.

Kalsifikasi belanja menurut Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang standar akuntansi pemerintah untuk tujuan pelaporan keuangan menjadi :

a. Belanja Operasi

Belanja operasi merupakan pengeluaran anggaran untuk kegiatan sehari-hari pemerintah pusat atau daerah yang memberi manfaat jangka pendek.

b. Belanja Modal

Belanja modal merupakan pengeluaran anggaran untuk perolehan asset tetap berwujud yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Nilai asset tetap dalam belanja modal yaitu sebesar harga beli/bangunan asset di tambah seluruh belanja yang terkait dengan pengadaan/ pembangunan asset sampai asset tersebut siap digunakan.

c. Belanja Lain-lain/ belanja tak terduga

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

d. Belanja Transfer

Belanja transfer merupakan pengeluaran anggaran dari entitas pelaporan yang lebih tinggi ke entitas pelaporan yang lebih rendah seperti pengeluaran dana perimbangan oleh pemerintah Provinsi ke Kabupaten/Kota serta dana bagi hasil dari Kabupaten/Kota ke desa.

Terkait mengenai belanja daerah seperti yang di maksud dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 31 ayat 1 menyebutkan bahwa belanja daerah di pergunakan dalam rangka mendanai pelaksanaan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan Provinsi Atau Kabupaten/Kota yang terdiri dari urusan wajib, urusan pilihan dan urusan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu yang dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah atau antar pemerintah daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pendapatan Daerah yang diperoleh baik

dari Pendapatan Asli Daerah maupun dari dana perimbangan tentunya di gunakan oleh pemerintah daerah untuk membiayai Belanja Daerah.

Dirjen Perimbangan Keuangan Pusat Dan Daerah Departemen Keuangan Republik Indonesia menyatakan bahwa pada dasarnya, Pemerintah Daerah memiliki peranan penting dalam pemberian pelayanan publik. Hal ini didasarkan pada asumsi bahwa permintaan terhadap pelayanan publik dapat berbeda-beda antar daerah. Sementara itu, pemerintah daerah juga memiliki yang paling dekat dengan publik untuk mengetahui dan mengatasi perbedaan-perbedaan permintaan dan adalah bagaimana memutuskan untuk mendelegasikan tanggung jawab pelayanan publik atau fungsi belanja pada berbagai tingkat pemerintahan.

Secara teoritis, ada dua pendekatan dalam pendelegasian fungsi belanja, yaitu pendekatan “pengeluaran” dan pendekatan “pendapatan”. Menurut Pendekatan “ Pengeluaran”, kewenangan atas tanggung jawab antar tingkat pemerintahan dirancang sedemikian rupa agar tidak saling timpang tindih. Pendelegasian berdasarkan kriteria yang bersifat obyektif, seperti tingkat lokalitas dampak dari fungsi tertentu, pertimbangan keseragaman kebijakan dan penyelenggaraan, kemampuan teknik dan manajerial pada umumnya, pertimbangan faktor-faktor luar yang berkaitan dengan kewilayahan, efisiensi dan skala ekonomi, sedangkan menurut pendekatan “Pendapatan”, sumber pendapatan publik dialokasikan antar berbagai tingkat pemerintah yang merupakan hasil dari tawar menawar politik. Pertukaran iklim politik sangat mempengaruhi dalam pengalokasian sumber dana antar tingkat pemerintahan. Selanjutnya, meskipun pertimbangan prinsip diatas relevan, namun kemampuan daerah menjadi pertimbangan yang utama.

Belanja Modal adalah belanja daerah yang dilakukan pemerintah daerah diantaranya pembangunan dan perbaikan infrastruktur, sehingga masyarakat dapat menikmati manfaatnya dari pembangunan daerah. Tersedianya infrastruktur yang baik diharapkan dapat menciptakan

efisiensi dan efektivitas diberbagai sektor, produktivitas masyarakat di harapkan menjadi semakin tinggi dan pada gilirannya terjadi peningkatan pertumbuhan ekonomi.

Menurut Halim (2003) berpendapat bahwa belanja modal merupakan pengeluaran pemerintah daerah yang manfaatnya melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah asset atau kekayaan daerah dan selanjutnya akan menambah belanja yang bersifat rutin seperti biaya operasi dan pemeliharaan. Selanjutnya belanja modal dibagi menjadi dua bagian, yaitu :

1. Belanja publik, belanja yang manfaatnya dapat di nikmati secara langsung oleh masyarakat umum. Contoh belanja publik : pembangunan jembatan dan jalan raya, pembelian alat transportasi massa, pembelian ambulans dll.
2. Belanja aparatur, belanja yang manfaatnya tidak secara langsung di nikmati oleh masyarakat, tetapi dirasakan secara langsung oleh aparatur. Contoh belanja aparatur : pembelian kendaraan dinas, pembangunan gedung pemerintahan dan pembangunan rumah dinas.

Definisi belanja modal diatas mempunyai kesamaan di mensi (di mensi investasi) dengan definisi belanja pembangunan. Yang di maksud belanja pembangunan yaitu pengeluaran yang manfaatnya cenderung melebihi satu tahun anggaran dan menambah asset atau kekayaan bagi daerah, yang selanjutnya akan menambah anggaran rutin untuk biaya operasional dan pemeliharaannya.

2.2 Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran dalam penelitian ini adalah sebagai berikut. Dalam Undang-undang No. 23 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah merupakan titik tolak pemberdayaan

pemerintah daerah secara lebih mandiri. Pembangunan daerah dengan system otonomi daerah ditujukan demi terwujudnya pertumbuhan ekonomi (PDRB) dan kesejahteraan masyarakat. Dalam mewujudkan pertumbuhan ekonomi yang dicerminkan dengan peningkatan nilai PDRB, di butuhkan sumber dana maupun sumber daya manusia, untuk mencapai hal itu, Propinsi Sulawesi Selatan menggali dana dari investasi yang ada dan menggali potensi daerahnya.

Otonomi Daerah di bentuk dengan tujuan meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah di daerah dalam pelaksanaan kegiatan khususnya pembangunan, pemerintah daerah menyediakan dananya dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Menetapkan APBD sebagaimana dijelaskan dalam Undang-undang, bahwa segala program dan kegiatan pemerintah melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dapat di laksanakan karena merupakan suatu pemberi kuasa kepada kepala daerah untuk melakukan penyelenggaraan keuangan daerah dengan batas-batas tertentu.

Pemerintah Daerah menyusun dan menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah sebagai alat utama untuk menjalankan otonomi daerah yang nyata dan bertanggungjawab serta merupakan rencana operasional, keuangan daerah menggambarkan pengeluaran untuk kegiatan keseharian dan proyek pembangunan daerah dalam satu anggaran tertentu dan sumber penerimaan daerah dari hasil pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan daerah dan hasil usaha lain yang sah.

Dalam mewujudkan tujuan tersebut, maka pemerintah daerah harus memiliki sumber keuangan yang cukup dan memadai, karena untuk pelaksanaan pembangunan daerah itu diperlukan biaya yang tidak sedikit. Salah satu sumber keuangan untuk penyelenggaraan pembangunan adalah Pendapatan Daerah. Menurut Gade (2005), berpendapat bahwa pendapatan merupakan penambahan kas pemerintah pusat yang berasal

dari berbagai sumber antara lain mencakup penerimaan pajak dan cukai, penerimaan minyak, pendapatan yang berasal dari investasi, penerimaan pinjaman luar negeri dan pinjaman dalam negeri serta hibah.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah suatu pendapatan yang menunjukkan kemampuan suatu daerah dalam menghimpun sumber-sumber dana untuk membiayai kegiatan daerah (Sutrisno, 2001). Menurut Undang-undang No. 23 Tahun 2004, Pendapatan Asli Daerah berasal dari pajak daerah, retribusi daerah, laba perusahaan dan pendapatan lain-lain.

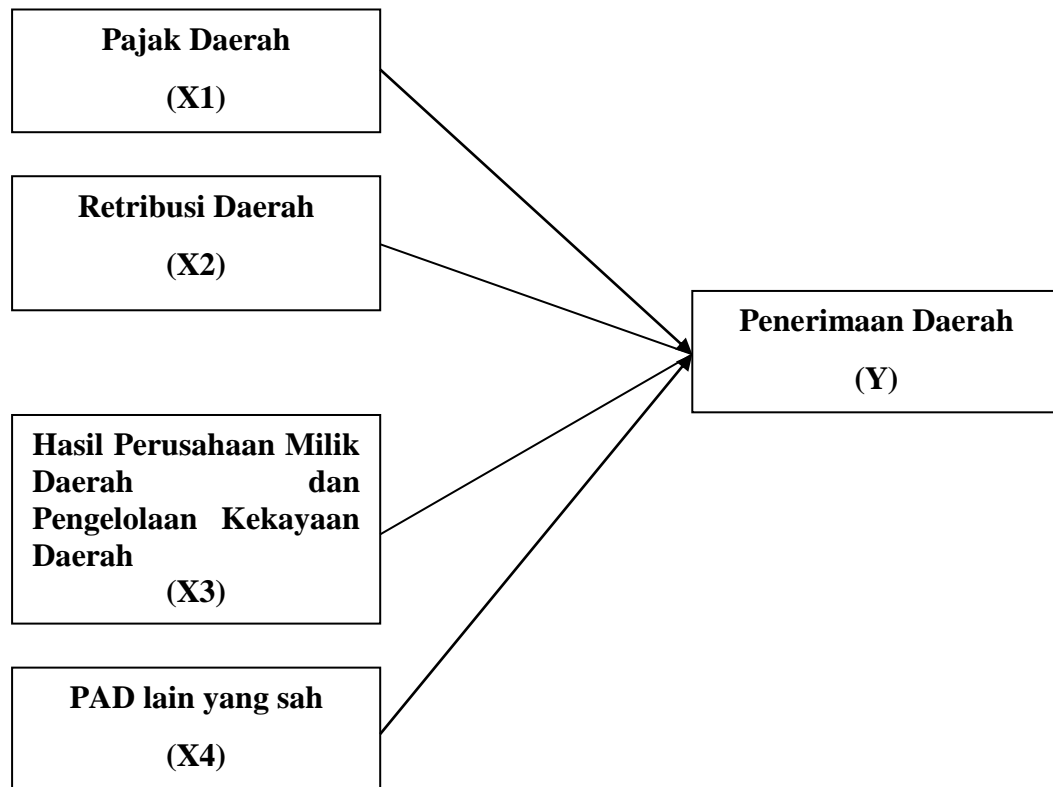
Revrisond (2000), berpendapat bahwa pengeluaran rutin adalah pengeluaran yang ditujukan untuk membiayai kegiatan sehari-hari pemerintah, sedangkan pengeluaran pembangunan adalah pengeluaran pemerintah yang bersifat investasi dan di tujukan untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintah sebagai salah satu sektor pembangunan nasional. Pendapatan Daerah bersumber pada pendapatan asli daerah itu sendiri, pendapatan yang berasal dari penerimaan pemerintah dll. Pendapatan daerah dimaksudkan untuk membiayai belanja atau pengeluaran pembangunan daerah, karena pembangunan daerah tidak akan terlaksana dengan baik apabila tidak di dukung biaya yang cukup. Oleh karena itu untuk melaksanakan kewajiban-kewajiban pemerintah daerah dalam rangka memenuhi tagihan-tagihannya serta melaksanakan keadilan sosial diperlukan pengeluaran-pengeluaran daerah, dimana pengeluaran daerah mempunyai kaitan dengan kewajiban-kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang. Belanja Modal di gunakan untuk membangun infrastruktur daerah seperti jalan, jembatan, gedung sekolah, dan pembangunan lainnya.

Pendapatan daerah merupakan faktor yang sangat vital dalam penyelenggaraan pemerintah didaerah, utamanya pelaksanaan pembangunan daerah. Dengan demikian maka daerah akan dapat menyelenggarakan roda pemerintahan yang lebih bebas, dalam artian

penyelenggaraan pemerintahan atas dasar inisiatif, keadaan dan kebutuhan daerah itu sendiri. Pemerintah daerah harus dapat meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pembangunan di daerah sehingga di harapkan dengan meningkatnya jumlah pendapatan daerah akan meningkatkan besaran belanja pembangunan daerah agar roda pembangunan di daerah tersebut dapat lebih maju.

Penerimaan Daerah dapat memiliki pengaruh dalam meningkatkan keuangan daerah melalui intensifikasi dan ekstensifikasi subjek dan objek pendapatan diperoleh dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang terdiri dari Hasil Pajak Daerah, Hasil Retribusi Daerah dll. Kemudian dari pada itu maka pengaruh dari Pendapatan Asli Daerah terhadap Penerimaan Daerah dapat terlihat.

Gambar 2. 1
Kerangka Pemikiran Penelitian



Gambar 2.1 Kerangka Pemikiran Kontribusi Pendapatan Asli Daerah terhadap Penerimaan Daerah Kabupaten Jeneponto

2.3 Hipotesis

Berdasarkan Kerangka Pemikiran di atas, maka Hipotesis yang dapat di ajukan dalam penelitian ini adalah :

1. Di duga, bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) berperan aktif terhadap perkembangan Penerimaan Daerah Kabupaten Jeneponto .
2. Di duga, bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) mampu berkontribusi terhadap Penerimaan daerah Kabupaten Jeneponto.
3. Di duga, bahwa Retribusi Daerah mampu berkontribusi secara Dominan terhadap Penerimaan Daerah Kabupaten Jeneponto.