BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Konsep, Konstruk dan Variabel Penelitian

2.1.1 Akuntansi Pemerintahan

Akuntansi berkaitan dengan proses pencatatan, pengklasifikasian dan menyimpulkan data yang berhubungan dengan transaksi suatu entitas dan kejadian lainnya. Salah satu bidang dari akuntansi adalah akuntansi sektor publik yang di dalamnya terdapat akuntansi pemerintahan. Akuntansi pemerintahan merupakan bagian dari disiplin ilmu akuntansi yang sedang berkembang di indonesia. Perkembangan akuntansi pemerintahan secara umum di seluruh Indonesia mulai berkembang walaupun tidak sepesat perkembangan akuntansi bisnis.

Pengertian akuntansi pemerintahan tidak terlepas dari pengertian akuntansi secara umum. Akuntansi didefinisikan sebagai aktivitas pemberian jasa untuk menyediakan informasi keuangan kepada para pengguna dalam rangka pengambilan keputusan dan pengawasan. Menurut **Bahtiar, dkk** (2002) pengertian akuntansi pemerintahan adalah sebagai berikut:

> "Akuntansi Pemerintahan dapat didefinisikan menjadi suatu aktivitas pemberian jasa untuk menyediakan informasi keuangan pemerintah berdasarkan proses pencatatan, pengklasifikasian, pengikhtisaran suau transaksi keuangan pemerintah serta penafsiran atas informasi keuangan tersebut."

Selain itu (**Bastian**, 2006) mengemukakan pendapatnya mengenai definisi akuntansi pemerintahan, yaitu:

> "Mekanisme teknik dan analisis akuntansi yang diterapkan pada pengelolaan dana masyarakat di lembaga-lembaga tinggi negara dan departemen-departemen dibawahnya, pemerintah daerah, BUMN, BUMD, LSM, dan yayasan sosial, maupun pada proyek-proyek kerjasama sektor publik dan swasta."

Berdasarkan pengertian-pengertian yang dikemukakan oleh para ahli di atas, maka dapat disimpulkan bahwa akuntansi pemerintahan merupakan suatu proses pencatatan, pengklasifikasian, pengikhtisaran pada semua kegiatan yang dilakukan pemerintah yang bersifat keuangan guna sebagai pengawasan dan pengambilan keputusan yang dilakukan pemerintah.

2.1.1.1 Ruang Lingkup Akuntansi Pemerintahan

Sejak diberlakukannya otonomi daerah di Indonesia maka sistem pemerintahan di Indonesia berubah dari sentralisasi menjadi desentralisasi, maka timbul dua bentuk pemerintahan yaitu pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah.

Menurut Undang-Undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan definisi pemerintahan pusat yaitu:

> "Pemerintah pusat, selanjutnya di sebut pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintah Negara Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintah Negara Republik Indonesia sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945."

Sedangkan definisi pemerintah daerah menurut Undang-Undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yaitu:

> "Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas ekonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945."

Dengan demikian, (**Halim**, 2004) menyatakan ruang lingkup akuntansi sektor publik atau akuntansi pemerintahan adalah sebagai berikut:

1. Akuntansi Pemerintahan Pusat.
2. Akuntansi Pemerintahan Daerah, terdiri atas:
   a. Akuntansi Pemerintahan Provinsi.
   b. Akuntansi Pemerintahan Kabupaten/Kota.

2.1.2 Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD)

2.1.2.1 Pengertian LKPD

Pengertian laporan keuangan menurut Pernyataan Standar Akuntansi Keuangan No.1 revisi 2009 adalah:

> "Laporan keuangan adalah suatu penyajian terstruktur dari posisi keuangan dan kinerja keuangan suatu entitas yang bertujuan memberikan informasi mengenai posisi keuangan, kinerja keuangan, dan arus kas entitas yang bermanfaat bagi sebagian besar kalangan pengguna laporan dalam pembuatan keputusan ekonomi."

Sedangkan, laporan keuangan menurut Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintah No.1 tahun 2005 adalah:

> "Laporan keuangan merupakan laporan yang terstruktur mengenai posisi keuangan dan transaksi-transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan yang bertujuan untuk menyajikan informasi mengenai posisi keuangan, realisasi anggaran, arus kas, dan kinerja keuangan suatu entitas pelaporan yang bermanfaat bagi para pengguna dalam membuat dan mengevaluasi keputusan mengenai alokasi sumber daya."

Berdasarkan pengertian menurut kedua pernyataan akuntansi di atas, laporan keuangan pemerintah daerah merupakan laporan yang disajikan secara terstruktur mengenai posisi keuangan dan transaksi-transaksi yang dilakukan pemerintah daerah, bertujuan untuk menyajikan informasi keuangan dan kinerja keuangan yang bermanfaat bagi kepala daerah untuk membuat suatu keputusan dan pengawasan oleh DPRD.

2.1.2.2 Tujuan Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah

Menurut **Mahmudi** (2007) laporan keuangan bagi pemerintah daerah memiliki tujuannya yaitu:

1. Memberikan informasi yang bermanfaat dalam pembuatan keputusan ekonomi, sosial dan politik.
2. Sebagai akuntabilitas publik.
3. Memberikan informasi yang digunakan dalam mengevaluasi kinerja manajerial dan organisasi.

Selain itu tujuan laporan keuangan menurut SFAC No.4 dalam **Mardiasmo** (2002) adalah:

1. Laporan keuangan organisasi nonbisnis hendaknya dapat memberikan informasi yang bermanfaat bagi penyedia dan calon penyedia sumber

daya, serta pemakai dan calon pemakai lainnya dalam pembuatan keputusan yang rasional mengenai alokasi sumber daya organisasi.

2. Memberikan informasi untuk membantu para penyedia dan calon penyedia sumber daya, serta pemakai dan calon pemakai lainnya dalam menilai pelayanan yang diberikan oleh organisasi nonbisnis serta kemampuannya untuk melanjutkan memberi pelayanan tersebut.
3. Memberikan informasi untuk membantu para penyedia dan calon penyedia sumber daya, serta pemakai dan calon pemakai lainnya dalam menilai kinerja manajer organisasi nonbisnis atas pelaksanaan tanggung jawab pengelolaan serta aspek kinerja lainnya.
4. Memberikan informasi mengenai sumber daya ekonomi, kewajiban dan kekayaan bersih organisasi, serta pengaruh dari transaksi, peristiwa dan kejadian ekonomi yang mengubah sumber daya dan kepentingan sumber daya tersebut.
5. Memberikan informasi mengenai kinerja organisasi selama satu periode.
6. Memberikan informasi mengenai bagaiman organisasi memperoleh dan membelanjakan kas atau sumber daya kas, mengenai utang dan pembayaran kembali utang dan mengenai faktor-faktor lain yang dapat mempengaruhi likuiditas organisasi.
7. memberikan penjelasan dan interpretasi untuk membantu pemakai dalam memahami informasi keuangan yang diberikan.

2.1.2.3 Kebutuhan Informasi Keuangan Daerah

Menurut **Mahmudi** (2007), terdapat beberapa pihak yang membutuhkan informasi dari laporan keuangan yang dibuat oleh pemerintah daerah antara lain:

1. Masyarakat pembayar pajak daerah.
2. Pemberi dana bantuan.
3. Investor.
4. Masyarakat pengguna jasa pelayanan publik yang disediakan pemerintah daerah.
5. Badan pengawas dan advokasi.
6. Pemerintah pusat.
7. Lembaga internasional.
8. Pemerintah daerah lain.
9. DPRD.
10. Analis ekonomi dan keuangan.
11. Pegawai pemerintah daerah.

Setiap pihak pengguna informasi keuangan yang diberikan oleh pemerintah daerah memiliki kepentingan yang berbeda-beda. Bahkan diantara para pengguna informasi tersebut dapat menimbulkan konflik kepentingan. Laporan keuangan pemerintah daerah disediakan untuk memberikan informasi keuangan kepada beberapa pengguna, walaupun pengguna tersebut memiliki berbagai macam kepentingan.

2.1.3 Aset Daerah

2.1.3.1 Pengertian Aset Milik Daerah

Menurut Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP), aset adalah

> "sumber daya ekonomi yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh pemerintah sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan dari mana manfaat ekonomi dan/atau sosial di masa depan diharapkan dapat diperoleh, baik oleh pemerintah maupun masyarakat, serta dapat diukur dalam satuan uang, termasuk sumber daya nonkeuangan yang diperlukan untuk penyediaan jasa bagi masyarakat umum dan sumber-sumber daya yang dipelihara karena alasan sejarah dan budaya."

Berdasarkan pengertian di atas menyatakan bahwa aset merupakan sumber daya ekonomi yang dimiliki pemerintah yang di kelola secara maksimal untuk di manfaatkan bagi kepentingan seluruh rakyat Republik Indonesia.

2.1.3.2 Prinsip Dasar Pengelolaan Aset Daerah

Pemerintah daerah memerlukan sistem informasi menajemen yang komprehensif dan handal sebagai alat untuk menghasilkan laporan pertanggungjawaban dan mendukung pengelolaan aset daerah secara efisien dan efektif serta menciptakan transparansi kebijakan pemerinah daerah. Selain itu, sistem informasi tersebut juga bermanfaat untuk dasar pengambilan keputusan mengenai kebutuhan barang dan estimasi kebutuhan belanja pembangunan (modal) dalam penyusunan APBD, dan untuk memperoleh informasi manajemen aset daerah yang memadai maka diperlukan dasar pengeolaan kekayan asset yang memadai juga. Menurut, **Mardiasmo** (2002) terdapat tiga prinsip dasar pengelolaan kekayaan aset daerah yaitu:

1. Perencanaan

Untuk melaksanakan apa yang menjadi kewenangan wajibnya pemerintah daerah memerlukan barang atau kekayaan untuk menunjang pelaksanaan tugas dan kewenangannya. Untuk itu, pemerintah derah perlu membuat perencanaan kebutuhan aset yang akan digunakan/dimiliki. Berdasarkan rencana tersebut, pemerintah daerah kemudian mengusulkan anggaran pengadaannya. Dalam hal ini, masyarakat dan DPRD perlu melakukan pengawasan *(monitoring)* mengenai apakah aset atu kekayaan untuk dimiliki daerah tersebut benar-benar dibutuhkan daerah. Seandainya memang dibutuhkan, maka pengadaannya harus dikaitkan dengan cakupan layanan yang dibutuhkan dan diawasi apakah ada mark-up dalam pembelian tersebut. Setiap pembelian barang atau aset baru harus dicatat dan terdokumentasi dengan baik dalam sistem database kekayaaan daerah.

Pada dasarnya. Kekayaan daerah dapat diklasifikasikan menjadi dua jenis (**Mardiasmo**, 2002) yaitu:

a. Kekayaan yang sudah ada (eksis) sejak adanya daerah tersebut. Kekayaan jenis ini meliputi seluruh kekayaan alam dan geografis kewilayahannya. Contohnya adalah tanah, hutan, tambang, gunung, danau, pantai dan laut
b. Kekayaan yang akan dimiliki baik yang berasal dari aktivitas pemerintah daerah yang didanai APBD serta kegiatan perekonomian daerah lainnya. Contohnya adalah jalan, jembatan, kendaraan, dan barang modal lainnya. Pemerintah daerah harus membuat perencanaan yang tepat terhadap dua

jenis kekayaan tersebut. Perencanaan juga meliputi perencanaan terhadap aset yang belum termanfaatkan atau masih berupa aset potensial. Perencanaan yang dilakukan harus meliputi tiga hal yaitu:

1) Melihat kondisi aset daerah dimasa lalu.
2) Aset yang dibutuhkan untuk masa sekarang.
3) Perencanaan kebutuhan aset dimasa yan akan datang.

Oleh karena itu, perlu dibuat perencanaan strategik baik yang bersifat jangka pendek, menengah, dan jangka panjang mengenai pengelolaan aset daerah.

2. Pelaksanaan

Kekayaan milik daerah harus dikelola secara optimal dengan memperhatikan prinsip efisiensi, efektifitas, transparansi, dan akuntabilitas publik. Masyarakat dan DPRD yang harus melakukan pengawasan (monitoring) terhadap pemanfaatan aset daerah tersebut agar tidak terjadi penyalahgunaan kekayaan milik daerah. Hal cukup penting yang diperhatikan pemerintah daerah adalah perlunya dilakukan perencanaan terhadap biaya operasional dan pemeliharaan untuk setiap kekayaan yan dibeli atau diadakan. Hal ini disebabkan sering kali biaya operasi dan pemeliharaan tidak dikaitkan dengan belanja investasi/modal. Mestinya terdapat keterkaitan antara belanja investasi/modal dengan biaya operasi dan pemeliharaan yang biaya tersebut merupakan *commitment cost* yang harus dilakukan. Selain biaya operasi dan pemeliharaan, biaya lain yang harus diperhatikan misalnya biaya asuransi kerugian. Pengelolaan kekayaan daerah harus memenuhi prinsip akntabilitas publik. Akuntabilitas publik yang harus dipenui paling tidak meliputi:

a. Akuntabilitas kejujuran dan akuntabilitas hukum *(accountability for probity and legilaty)*, terkait dengan penghindaran penyalahgunaan jabatan *(abuse of power)* oleh pejabat dalam penggunaan dan pemanfaatan kekayaan daerah, sedangkan akuntabilitas hukum terkait dengan jaminan adanya kepatuhan terhadap hukum dan peraturan lain yang disyaratkan dalam penggunaan kekayaan publik.

b. Akuntabilitas proses *(process accountability)*, terkait dengan dipatuhinya prosedur yang digunakan dalam melaksanakan pengelolaan kekayaan daerah, termasuk didalamya dilakukannya compulsory *competitive tendering contract (CCTC)* dan penghapusan *mark-up.* Untuk itu perlu kecukupan sistem informasi akuntansi, sistem informasi manajemen, dan prosedur administrasi.

c. Akuntabilitas kebijakan *(policy accountability)*, terkait dengan pertanggungjawaban pemerintah daerah terhadap DPRD dan masyarakat luas atas kebijakan-kebijakan penggunaan dan pemanfaatan kekayaan daerah.

3. Pengawasan

Pengawasan yang ketat perlu dilakukan sejak tahap perencanaan hingga pengahapusan aset. Keterlibatan masyarakat dan DPRD dalam proses pengawasan ini sangat penting untuk menilai konsistesi antara praktik yang dilakukan oleh pemerintah daerah dengan standar yang berlaku. Selain itu, auditor juga penting keterlibatannya untuk menilai kebijakan akuntansi yang diterapkan manyangkut pengakuan aset (*recognition*), pengukurannya (*measurement*), dan penilaianya

(*valuation*). Pengawasan diperlukan untuk menghindari penyimpanan dalam perencanaan maupun pengelolaan aset yang dimiliki daerah.

2.1.3.3 Pengertian Barang Milik Daerah

Menurut Peraturan menteri dalam negeri No. 17 Tahun 2007, Barang Milik Daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah atau perolehan lainnya yang sah antara lain:

1. Barang yang diperoleh dari hibah/sumbangan atau yang sejenis;
2. Barang yang diperoleh sebagai pelaksanaan dari perjanjian/kontrak
3. Barang yang diperoleh berdasarkan ketentuan undang-undang; atau
4. Barang yang diperoleh berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

   Barang milik daerah sebagaimana tersebut di atas, terdiri dari:

   a. Barang yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah yang penggunaannya/pemakaiannya berada pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD)/Instansi/Lembaga Pemerintah Daerah lainnya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan
   b. Barang yang dimiliki oleh Perusahaan Daerah atau Badan Usaha Milik Daerah lainnya yang status barangnya dipisahkan.

Barang Milik Daerah yang dipisahkan adalah barang daerah yang pengelolaanya berada pada Perusahaan Daerah atau Badan Milik Daerah lainnya yang anggarannya dibebankan pada anggaran Perusahaan Daerah atau Badan Usaha milik Daerah lainnya.

Barang Milik Daerah merupakan bagian dari aset Pemerintah Daerah yang

berwujud. Aset pemerintah adalah sumber daya ekonomi yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh pemerintah sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan dari mana manfaat ekonomi dan/atau sosial di masa depan diharapkan dapat diperoleh, baik oleh pemerintah maupun masyarakat, serta dapat diukur dalam satuan uang, termasuk sumber daya nonkeuangan yang diperlukan untuk penyediaan jasa bagi masyarakat umum dan sumber-sumber daya yang dipeliara karena alasan sejarah dan budaya.

Barang Milik Daerah termasuk dalam aset lancar dan aset tetap. Aset lancar adalah aset yang diharapkan segera untuk direalisasikan, dipakai, atau dimiliki untuk dijual dalam waktu 12 (dua belas) bulan sejak tanggal pelaporan, berupa persediaan. Sedangkan aset tetap adalah aset berwujud yang mempunyai masa manfaat lebih dari 12 (dua belas) bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintah atau dimanfaatkan oleh masyarakat umum, meliputi Tanah; Peralatan dan Mesin; Gedung dan Bangunan; Jalan, Irigasi dan jaringan; Aset Tetap Lainnya; serta konstruksi dalam Pengerjaan.

Dari uraian diatas, yang dimaksud aset daerah adalah aset lancar, aset tetap dan aset lainnya, sedngkan yang dimaksud dengan barang daerah adalah Persediaan (bagian dari aset lancar) ditambah seluruh aset tetap yang ada di neraca daerah.

2.1.4 Pendapatan Daerah

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No.13 Tahun 2006 menjelaskan bahwa Pendapatan daerah adalah:

> "Semua Penerimaan Penerimaan Uang Melalui Melalui Rekening Rekening Kas Umum Daerah, Daerah, Yang Menambah Menambah Ekuitas Ekuitas Dana, Merupakan Merupakan Hak Daerah Dalam Satu Tahun Anggaran Dan Tidak Perlu Dibayar Tahun Anggaran Dan Tidak Perlu Dibayar Kembali Kembali Oleh Daerah".

Undang-Undang No.17 Tahun 2003 menjelaskan bahwa Pendapatan daerah adalah:

> "Hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih".

Menurut **Halim** (2012) Pendapatan Daerah adalah:

> "Semua penerimaan rekening kas daerah yang menambanh saldo anggaran lebih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan yang menjadi hak pemerintah, dan tidak perlu dibayar kembali oleh pemerintah".

Pendapatan daerah dalam struktur APBD dikelompokan atas Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, dan Lain-lain pendapatan yang sah. Kelompok PAD dibagi menurut jenis pendapatan daerah yang terdiri atas pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Jenis pendapatan pajak dan retribusi daerah dirinci menurut objek pendapatan sesuai dengan undang-undang tentang pajak daerah dan retribusi daerah. Sementara jenis hasil pengelolaan kekayaan daerah, yang dipisahkan dan dirinci menurut objek pendapatan, yang mencakup: bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan daerah/BUMD, bagian laba penyertaan modal pada perusahaan milik pemerintah/BUMN, dan bagian penyertaan modal pada perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat.

Sementara itu, jenis lain-lain pendapatan asli daerah yang sah disediakan untuk menganggarkan penerimaan daerah yang tidak termasuk dalam jenis pajak daerah dan retribusi daerah, kemudian hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dirinci menurut objek pendapatan yang mencakup hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan: jasa giro, pendapatan, bunga, penerimaan atas tuntutan ganti rugi daerah, penerimaan komisi, potongan ataupun bentuk lain akibat penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah, penerimaan keuntungan dari selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing, pendapatan denda atas keterlambatan pelaksanaan pekerjaan, pendapatan denda pajak, pendapatan denda retribusi, pendapatan hasil eksekusi atas jaminan, pendapatan dari pengembalian (fasilitas sosial dan fasilitas umum), pendapatan dari penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan, serta pendapatan dari angsuran/cicilan penjualan.

Kelompok pendapatan dana perimbangan dibagi menurut jenis pendapatan terdiri dari atas dana bagi hasil, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus. Dana bagi hasil itu sendiri dirinci menurut objek pendapatan yang mencakup bagi hasil pajak dan dana bagi hasil bukan pajak. Sementara itu, untuk jenis dana alokasi umum hanya terdiri atas objek pendapatan dana alokasi umum dan jenis dana alokasi khusus yang dirinci berdasarkan objek pendapatan menurut kegiatan yang ditetapkan oleh pemerintah.

Kelompak lain-lain pendapatan daerah yang sah dibagi menurut jenis pendapatan yang mencakup hibah berasal dari pemerintah dan pemerintah daerah lainnya. Badan/lembaga/organisasi swasta dalam negeri, kelompok

masyarakat/perorangan, dan lembaga luar negri yang tidak mengikat, serta darurat dari pemerintah dalam rangka penanggulangan korban/kerusakan/akibat bencana alam, dana bagi hasil pajak dari propinsi kepada kabupten/kota, dana penyesuaian dan dana otonomi khusus yang ditetapkan oleh pemerintah, serta bantuan keuangan dari provinsi atau dari pemerintah daerah lain. Hibah diartikan sebagai penerimaan daerah yang berasal dari pemerintahan negara asing, badan/lembaga asing, badan/lembaga internasional, badan/lembaga dalam negeri atau perorangan, baik dalam bentuk devisa, rupiah maupun barang dan/atau jasa, termasuk tenaga ahli dan pelatihan yang tidak perlu dibayar kembali.

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No.13 Tahun 2006, struktur pendapatan daerah dapat disajikan sebagai berikut:

1. Pendapatan Asli Daerah
    a. Pajak Daerah
    b. Retribusi Daerah
    c. Hasil pengelolaan daerah yang dipisahkan
    d. Lain-lain PAD yang sah
2. Dana Perimbangan
    a. Dana Bagi Hasil
    b. Dana Alokasi Umum
    c. Dana Alokasi Khusus
3. Lain-lain Pendapatan Yang Sah
    a. Bantuan Dana
    b. Hibah

c. Dana Darurat

d. Dana penyesuaian dan Dana otonomi khusus

e. Bantuan Keuangan provinsi atau pemda lainnya.

2.1.4.1 Pendapatan Asli Daerah

Menurut **Halim** (2002) pendapatan asli daerah adalah semua penerimaan daerah dalam bentuk peningkatan aktiva atau penurunan utang dari berbagai sumber dalam periode tahun anggaran bersangkutan. Menurut Peraturan menteri dalam negeri No.13 tahun 2006 Pasal 25, pendapatan Pemda terdiri dari:

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD)
2. Dana Perimbangan
3. Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah

Menurut **Halim** (2004) pengertian Pendapatan Asli Daerah yaitu:

> "Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah, Pendapatan Asli Daerah dipisahkan menjadi empat jenis pendapatan, yaitu pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan milik daerah yang dipisahkan, lain-lain Pendapatan Asli Dearah yang sah"

Berdasarkan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah Pasal 1 angka 18, pengertian Pendapatan Asli Daerah yaitu Pendapatan Asli Daerah, selanjutnya disebut PAD adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Menurut **Mardiasmo** (2002) pengertian Pendapatan Asli Daerah (PAD) yaitu:

> "Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah penerimaan yang diperoleh dari sektor pajak daerah, retribusi daerah hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah. Sebagaimana yang disebutkan bahwa Pendapatan Asli Daerah merupakan penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah, maka diharapkan tiap-tiap penerimaan daerah dapat membangun infrastruktur ekonomi yang baik didaerahnya masing-masing guna meningkatkan pendapatannya."

Berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 menjelaskan kelompok pendapatan asli daerah dipisahkan menjadi empat jenis pendapatan:

1. Pajak Daerah.
2. Retribusi Daerah.
3. Hasil pengelolaan kekayaan milik daerah yang dipisahkan.
4. Lain-lain PAD yang sah.

Berikut penjelasan mengenai pendapatan asli daerah:

1. Pajak daerah

Pajak daerah adalah merupakan salah satu bentuk pendapatan asli daerah. Menurut Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 disebutkan bahwa:

> "Pajak daerah adalah, yang selanjutnya disebut pajak, yaitu iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembengunan daerah. Secara umum pajak dapat diartikan sebagai pungutan yang dilakukan pemerintah yang mana bersifat memaksa"

Menurut **Abuyamin** (2010) ada beberapa ciri-ciri pajak yaitu :

a. Iuran rakyat kepada negara
b. Pajak dipungut oleh negara (di Indonesia oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah)
c. Pajak dipungut berdasarkan undang-undang dan peraturan pelaksanaannya
d. Pemungutan pajak dapat dipaksakan
e. Pemungutan pajak merupakan alih dana dari wajib pajak sebagai pembayar pajak (sektor swasta) kepada pemungut pajak atau pengelola pajak (negara/pemerintah)
f. Pajak mempunyai fungsi *budgeter* (mengisi kas negara/anggaran negara dan fungsi *regulerent* (mengatur kebijakan negara di bidang sosial ekonomi)
g. Tanpa ada kontaprestasi (imbalan) secara langsung yang bersifat individual
h. Hasil penerimaan pajak dgunakan untuk membiayai tugas umum negara/pemerintah, baik rutin maupun pembangunan dalam rangka upaya meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Sesuai UU No. 28 Tahun 2009 jenis pendapatan pajak untuk kabupaten/kota terdiri dari:

a. Pajak Hotel
b. Pajak Restoran
c. Pajak Hiburan

d. Pajak Reklame

e. Pajak Penerangan Jalan

f. Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan

g. Pajak Parkir

h. Pajak Air Tanah

i. Pajak Sarang Burung Walet

j. Pajak Bumi Bangunan Perkotaan dan Perdesaan

k. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.

2. Retribusi daerah

Retribusi daerah merupakan pendapatan daerah yang berasal dari retribusi. Berdasarkan Pasal 1 angka 64 UU No. 28 Tahun 2009 bahwa:

> "Retribusi daerah, yang selanjutnya disebut retribusi, adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pembelian izin tertentu yang khusu disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan."

Retribusi sangat berhubungan erat dengan jasa layanan yang diberikan pemerintah kepada yang membutuhkan. Berdasarkan Undang-Undang No. 28 Tahun 2009, objek retribusi yaitu:

a. Jasa Umum

b. Jasa Usaha dan

c. Perizinan Tertentu.

Berikut penjelasan mengenai objek retribusi:

a. Jasa Umum

Objek retribusi jasa umum adalah pelayanan yang disediakan atau

diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan kemafaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.

b. Jasa Usaha

Objek retribusi jasa usaha adalah pelayanan yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dengan menganut prinsip komersial yang meliputi:

a) Pelayanan dengan menggunakan/memanfaatkan kekayaan Daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal dan/atau
b) Pelayanan oleh Pemerintah Daerah sepanjang belum disediakan secara memadai oleh pihak swasta

c. Perizinan Tertentu

Objek retribusi perizinan tertentu adalah pelayanan periinan tertentu oleh Pemerintah Daerah kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pengaturan dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

3. Hasil pengelolaan kekayaan milik daerah yang dipisahkan

Menurut **Halim** (2004) yang dimaksud dengan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan adalah pengelolaan kekayaan milik daerah yang dipisahkan merupaan penerimaan daerah yang berasal dari pengelolaan

kekayaan daerah yang dipisahkan. Jenis pendapatan ini dirinci menurut objek pendapatan yang mencangkup:

a. Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan mililk daerah/BUMD
b. Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan mililk negara/BUMN
c. Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat.

Jenis penerimaan yang termasuk hasil kekayaan daerah yang dipisahkan antara lain, bagian laba, dividen, dan penjualan saham milik daerah. Hasil kekayaan daerah yang biasanya diandalkan berasal dari laba Badan Usaha Milik Daerah. Jenis usaha yang dikelola Pemerintah Daerah sangat beraneka ragam. Hal ini tergantung pada kebutuhan dan kemampuan masing-masing daerah. Semakin banyak potensi dan peluang yang dapat dikembangkan maka semakin besar pula kesempatan untuk meningkatkan kontribusi laba untuk usaha daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah.

4. Lain-lain PAD yang sah

Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah adalah lain-lain penerimaan yang sah. Pengertian Lain-lain Pendapatan Asli Daerah Yang Sah menurut **Halim** (2004) Pendapatan ini merupakan penerimaan daerah yang berasal dari lain-lain milik Pemerintah daerah. Rekening ini disediakan untuk mengakuntansikan penerimaan daerah selain yang disebut diatas. Berdasarkan UU No. 33 Tahun

2004 jenis pendapatan ini meliputi objek pendapatan sebagai berikut:

a. Hasil penjualan aset daerah yang tidak dipisahkan
b. Jasa giro.
c. Pendapatan bunga.
d. Penerimaan atas tuntutan ganti rugi.
e. Penerimaan komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan pengadaan barang, dan jasa oleh daerah.
f. Penerimaan keuangan dari selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing.
g. Pendapatan denda atas keterlambatan pelaksanaan pekerjaan.
h. Pendapatan denda pajak.
i. Pendapatan denda retribusi.
j. Pendapaan eksekusi atas jaminan.
k. Pendapatan dari pengembalian.
l. Fasilitas sosial dan umum.
m. Pendapatan dan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan.
n. Pendapatan dari angsuran/cicilan penjualan.

2.1.5 Dana Perimbangan

Sumber pendapatan daerah lainnya selain PAD adalah pendapatan yang berasal dari pemerintah pusat yaitu Dana Perimbangan.

Berdasarkan Undang-Undang No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menyatakan bahwa:

> "Dana Perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi"

Yang dimaksud pelaksanaan desentralisasi dalam pengertian di atas adalah penyerahaan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dana perimbangan bertujuan mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dan antar pemerintah daerah.

Menurut (**Bratakusumah** dan **Solihin**, 2001) menyatakan bahwa dana perimbangan adalah:

> "Dana Perimbangan merupakan sumber pendapatan daerah yang berasal dari APBN untuk mendukung pelaksanaan kewenangan pemerintahan daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi kepada daerah, yaitu terutama peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik."

Berdasarkan kedua pengertian diatas, bahwa dana perimbangan merupakan dana transfer yang diberikan oleh pemerintah pusat dan pemerintah provinsi untuk pemerintah daerah untuk mendanai pembangunan daerah agar meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Sejalan dengan tujuan pokoknya, dana perimbangan dapat lebih memberdayakan dan meningkatkan kemampuan perekonomian daerah, menciptakan sistem pembiayaan daerah yang adil, proporsional, rasional,

transparan, partisipatif, bertanggung jawab (akuntabel), serta meberikan kepastian sumber keuangan daerah yang berasal dari wilayah daerah yang bersangkutan.

Berdasarkan Undang-Undang No.33 tahun 2004 tentang Perimbangan keuangan, dana perimbangan meliputi:

1. Dana Bagi Hasil
2. Dana Alokasi Umum
3. Dana Alokasi Khusus

2.1.5.1 Dana Bagi Hasil

Menurut (**Bratakusumah** dan **Solihin**, 2001), Dana Bagi Hasil adalah bagian daerah dari Penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, dan penerimaan dari sumber daya alam. Dana Bagi Hasil merupakan alokasi yang pada dasarnya memperhatikan potensi daerah penghasil.

Berdasarkan Peraturan Peraturan pemerintah No.5 tahun 2005 tentang Dana Perimbangan, menyatakan Dana Bagi Hasil adalah:

> "Dana Bagi hasil adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi."

Dana bagi hasil memiliki proporsi dan persentase yang dibagikan kepada daerah yang diatur oleh Peraturan Pemerintah No.5 tahun 2005 tentang Dana Perimbangan, antara lain:

1. Bagian Daerah dari Penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan

Penerimaan Negara dari PBB dibagi dengan imbangan 10% untuk Pemerintah dan 90% untuk daerah. DBH PBB untuk daerah sebesar 90% dibagi dengan rincian sebagai berikut:

a. 16,2% untuk provinsi yang bersangkutan.
b. 64,8% untuk kabupaten/kota yang bersangkutan.
c. 9% untuk biaya pemungutan.

Bagian Pemerintah sebesar 10% (sepuluh persen) dialokasikan kepada seluruh kabupaten dan kota. Alokasi untuk kabupaten dan kota dengan rincian sebagai berikut:

a. 6,5% dibagikan secara merata kepada seluruh kabupaten/kota
b. 3,5% dibagikan sebagai insentif kepada kabupaten/kota yang realisasi penerimaan PBB sektor Pedesaan dan Perkotaan berhasil melampaui rencana penerimaan yang telah di tetapka pada tahun anggaran sebelumnya.

2. Bagian Daerah dari Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan

Penerimaan Negara dari BPHTB dibagi dengan imbangan 20% untuk Pemerintah dan 80% untuk daerah. BPHTB untuk daerah sebesar 80% dibagi dengan rincian sebagai berikut:

a. 16% untuk provinsi yang bersangkutan dan disalurkan ke rekening kas daerah provinsi.
b. 64% untuk kabupaten/kota yang bersangkutan dan disalurkan ke rekening kas daerah kabupaten/kota.

Bagian Pemerintah sebesar 20% dialokasikan dengan porsi yang sama besar untuk seluruh kabupaten dan kota. Alokasi pembagian didasarkan atas realisasi penerimaan BPHTB tahung anggaran berjalan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

3. Bagian Daerah dari Penerimaan Sumber Daya Alam

Penerimaan negara dari sumber daya alam sektor kehutanan, sektor pertambangan umum dan sektor perikanan dibagi dengan imbangan 20% untuk pemerintah pusat dan 80% untuk daerah.

a. Sektor Kehutanan

penerimaan negara dari sumber daya alam sektor kehutanan terdiri dari:

1) Iuran Izin Usaha Pemanfaatan Hutan (IIUPH)
2) Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH)
3) Dana Reboisasi (DR).

Sektor Kehutanan yang berasal dari IIUPH untuk daerah sebesar 80% (delapan puluh persen) dibagi dengan rincian:

1) 16% untuk provinsi yang bersangkutan.
2) 64% untuk kabupaten/kota penghasil.

Sektor Kehutanan yang berasal dari PSDH untuk daerah sebesar 80% dibagi dengan rincian:

1) 16% untuk provinsi yang bersangkutan;
2) 32% untuk kabupaten/kota penghasil; dan

3) 32% untuk kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan.

Sektor Kehutanan yang berasal dari DR sebesar 40% dibagi kepada kabupaten/kota penghasil untuk mendanai kegiatan rehabilitasi hutan dan lahan.

b. Sektor Pertambangan Umum

Penerimaaan negara dari sumber daya alam sektor pertambangan umum terdiri dari:

1) Iuran Tetap (*Land-rent*).
2) Iuran Eksplorasi dan Iuran Eksploitasi (*Royalty*).

Sektor Pertambangan Umum sebesar 80% dari Iuran Tetap (*Land-Rent*) yang berasal dari wilayah kabupaten/kota dibagi dengan rincian:

1) 16% untuk provinsi yang bersangkutan.
2) 64% untuk kabupaten/kota penghasil.

Sektor Pertambangan Umum sebesar 80% dari Iuran Eksplorasi dan Iuran Eksploitasi (*royalty)* yang berasal dari wilayah kabupaten/kota dibagi dengan rincian:

1) 16% untuk provinsi yang bersangkutan
2) 32% untuk kabupaten/kota penghasil
3) 32% untuk kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan.

Sektor Pertambangan Umum sebesar 80% dari Iuran Eksplorasi dan Iuran Eksploitasi (*royalty)* yang berasal dari wilayah provinsi dibagi dengan rincian:

1) 26% untuk provinsi yang bersangkutan.
2) 54% untuk kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan.

c. Sektor Perikanan

Penerimaan negara dari sumber daya alam sektor perikanan terdiri dari:

1) Pungutan Pengusahaan Perikanan
2) Pungutan Hasil Perikanan.

Bagian daerah dari penerimaan negara sektor perikanan dibagikan dengan porsi yang sama besar kepada kabupaten/kota di seluruh Indonesia

2.1.5.2 Dana Alokasi Umum

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No.55 tahun 2005 tentang Dana Perimbangan, menjelaskan bahwa dana alokasi umum adalah:

> "Dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi."

Berdasakan pengertian dari Peraturan Pemerintah No.55 tahun 2005 bahwa dana alokasi umum dialokasikan dengan tujuan pemerataan dengan memperhatikan potensi daerah, luas daerah, keadaan geografi, jumlah penduduk,

dan tingkat pendapatan masyarakat di daerah, sehingga perbedaan antara daerah yang maju dan daerah yang belum berkembang dapat diperkecil.

Dana alokasi umum bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan daerah. Termasuk di dalam pengertian tersebut adalah jaminan kesinambungan penyelenggaraan pemerintahan daerah di seluruh daerah dalam rangka penyediaan pelayanan dasar kepada masyarakat dan merupakan satu kesatuan dengan penerimaan umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Penggunaan dana alokasi umum dan penerimaan umum lainnya dalam APBD harus tetap dalam kerangka pencapaian tujuan pemberian otonomi kepada daerah yaitu peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, seperti pelayanan di bidang kesehatan dan pendidikan. Dana alokasi umu dialokasikan untuk:

1. Dana alokasi umum untuk daerah provinsi.

Jumlah dana alokasi umum bagi semua daerah provinsi dan jumlah dana alokasi umum bagi semua daerah kabupaten/kota masing-masing ditetapkan setiap tahun dalam APBN.

2. Dana alokasi umum untuk daerah kabupaten/kota

Dana alokasi umum ini merupakan jumlah seluruh dana alokasi umum untuk daerah provinsi dan untuk daerah kabupaten/kota. Perubahan dana alokasi umum akan sejalan dengan penyerahan dan pengalihan kewenangan pemerintah pusat kepada daerah dalam rangka desentralisasi.

Jumlah keseluruhan Dana alokasi umum ditetapkan sekurang-kurangnya 26% dari Pendapatan Dalam Negeri Neto. Proporsi Dana alokasi umum antara

provinsi dan kabupaten/kota dihitung dari perbandingan antara bobot urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi dan kabupaten/kota. Dalam hal penentuan proporsi belum dapat dihitung secara kuantitatif, proporsi Dana alokasi umum antara provinsi dan kabupaten/kota ditetapkan dengan imbangan 10% untuk provinsi dan 90% untuk kabupaten/kota.

2.1.5.3 Dana Alokasi Khusus

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No.55 tahun 2005 tentang Dana Perimbangan, menyatakan bahwa dana alokasi khusus adalah:

> "Dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional."

Sedangkan, menurut (**Bratakusumah** dan **Solihin**, 2001) menyatakan bahwa dana alokasi khusus adalah:

> "Dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk membantu membiayai kebutuhan-kebutuhan khusus daerah."

Menurut kedua pengertian diatas, dana alokasi khusus merupakan dana dari pemerintah pusat untuk membantu membiayai kebutuhan khusus daerah tertentu dengan memperhatikan tersedianya dana dalam APBN. Pengalokasian dana alokasi khusus memperhatikan ketersediaan dan dalam APBN yang berarti bahwa besaran dana alokasi khusus tidak dapat dipastikan setiap tahunnya.

Menurut (**Bratakusumah** dan **Solihin**, 2001), yang dimaksudkan dengan kebutuhan khusus dalam dana alokasi khusus ini adalah:

1. Kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan secara umum dengan menggunakan rumus alokasi umum, dan/atau kebutuhan yang tidak dapat

diperkirakan secara umum dengan rumus, kebutuhan yang bersifat khusus yang tidak sama dengan kebutuhan daerah lain, misalnya kebutuhan di kawasan transmigrasi, dan kebutuhan beberapa jenis investasi/prasarana baru, pembangunan jalan di kawasan terpencil, saluran irigasi primer dan saluran drainase primer.

2. Kebutuhan yang merupakan komitmen atau prioritas nasional, termasuk antara lain proyek yang dibiayai donor, pembiayaan reboisasi daerah dan proyek-proyek kemanusiaan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia.

Jumlah dana alokasi khusus ditetapkan setiap tahun dalam APBN berdasarkan masing-masing bidang pengeluaran yang disesuaikan dengan kebutuhan. Dana alokasi khusus dialokasikan kepada daerah tertentu berdasarkan usulan kegiatan dan sumber-sumber pembiayaannya yang diajukan kepada menteri oleh daerah tersebut dapat beebentuk rencana suatu proyek atau kegiatan tertentu atau dapat berbentuk dokumen program rencana pengeluaran tahunan dan multi-tahunan untuk sektor-sektor serta sumber-sumber pembiayaannya. Bentuk usulan daerah tersebut berpedoman pada kebijakan instansi terkait, kecuali usulan tentang proyek/kegiatan reboisasi yang dibiayai dari bagian dana reboisasi.

2.1.6 Pengawasan Keuangan Daerah

Pengawasan merupakan segala kegiatan dan tindakan untuk menjamin agar penyelenggaran suatu kegiatan tidak menyimpang dari tujuan serta rencana yang telah ditetapkan. Bila dirinci lebih jauh, maka berdasarkan kesepakatan

dalam seminar Undang-undang Perbendaharaan Negara, tanggal 20 Agustus 1970 menyatakan:

> "Pengawasan adalah suatu kegiatan untuk memperoleh kepastian apakah pelaksanaan suatu pekerjaan atau kegiatan itu dilakukan sesuai dengan rencana, aturan-aturan dan tujuan yang telah ditetapkan"

Karena pihak yang paling bertanggungjawab atas kesesuaian pelaksanaan kegiatan dengan tujuan dan rencananya ini adalah pihak atasan, maka pengawasan sesungguhnya mencakup baik aspek pengendalian maupun aspek pemeriksasan yang dilakukan oleh pihak atasan terhadap bawahannya.

Nilai pengertian pengawasan sebagaimana di atas diterapkan terhadap pengawasan keuangan daerah, maka dapat dikemukakan bahwa pengawasan keuangan daerah adalah segala tindakan untuk menjamin agar pengelolaan keuangan daerah berjalan sesuai dengan tujuan, rencana dan aturan-aturan yang telah digariskan.

Karena yang menjadi objek pengawasan keuangan daerah adalah pemerintah daerah itu sendiri, maka pengawasan keuangan daerah dilihat dari segi kemampuan pemerintah daerah untuk mengumpulkan penerimaan-penerimaan daerah dan penyaluran-penyaluran daerah agar tidak menyimpang dari rencana yang telah ditentukan.

2.1.6.1 Tujuan Pengawasan Keuangan Daerah

Berdasarkan uraian di atas, dapat dilihat betapa kelirunya bila ada yang menganggap bahwa kegiatan pengawasan sebagai kegiatan yang semata-mata bertujuan mencari kesalahan. Pengawasan adalah kegiatan penilaian terhadap

suatu kegiatan, dengan tujuan agar pelaksanaan kegiatan itu sesuai dengan rencan yang telah digariskan sehingga dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Salah satu aspek pengawasan, sebagaimana telah disinggung di atas adalah pelaksanaan pemeriksaan. Tujuan pelaksanaan pemeriksaan ini adalah untuk menilai apakah pelaksanaan kegiatan yang sesungguhnya telah sesuai dengan yang seharusnya. Dengan demikian penekanannya lebih pada upaya untuk mengenali penyimpangan atau hambatan di dalam pelaksanaan kegiatan itu.

Tujuan pengawasan pada dasarnya adalah untuk mengamati apa yang sungguh-sungguh terjadi serta membandingkannya dengan apa yang seharusnya terjadi. Bila ternyata kemudian ditemukan adanya penyimpangan atau hambatan, maka penyimpangan atau hambatan itu diharapkan segera dikenali agar segera dapat diambil tindakan koreksi. Melalui tindakan koreksi tersebut, maka pelaksanaan kegiatan yang bersangkutan diharapkan masih dapat mencapai tujuannya secara maksimal.

Bila tujuan pengawasan sebagaimana di atas diterapkan terhadap pengawasan keuangan daerah, maka tujuan pengawasan keuangan daerah pada dasarnya adalah:

1. Untuk menjaga agar anggaran yang disusun benar-benar dapat dijalankan
2. Untuk menjaga agar kegiatan pengumpulan penerimaan dan pembelanjaan pengeluaran daerah sesuai dengan anggaran yang telah digariskan
3. Untuk menjaga agar pelaksanaan APBD benar-benar dapat dipertanggungjawabkan

Bila dirinci lebih lanjut, maka tujuan pengawasan keuangan daerah sebagaimana diatas dapat dijabarkan berdasarkan objek pengawasannya yaitu: pengawasan pengeluaran-pengeluaran daerah dan pengawasan penerimaan-penerimaan daerah. Perbedaan pokok antara pengawasan penerimaan dengan pengawasan pengeluaran terletak pada segi kompleksitas dan ketaatannya. Dari segi kompleksitasnya, pengawasan pengeluaran jauh lebih kompleks dari pengawasan penerimaan.

Bila tujuan pengawasan penerimaan lebih ditekankan pada segi pengumpulannya maka tujuan pengawasan pengeluaran meliputi baik segi penyusunan anggarannya, penyalurannya, maupun segi pertanggungjawabannya. Sehingga dari ketaatannya, pengawasan pengeluaran jauh lebih ketat daripada pengawasan penerimaan. Tujuannya adalah agar kegiatan pengawasan tidak menghambat masuknya penerimaan-penerimaan daerah.

Bila dilihat dari aspek pemeriksaannya, maka pemeriksaan yang diterapkan terhadap hasil pelaksanaan APBD menurut **Harjadinata, dkk** (2008) dapat dibedakan atas tiga bentuk pemeriksaan sebagai berikut:

1. Pemeriksaan Keuangan
2. Pemeriksaan Kinerja
3. Pemeriksaan dengan Tujuan Tertentu

Bila pemeriksaan ketaatan keuangan bertujuan untuk memeriksa kewajaran laporan pertanggungjawaban APBD dan pemeriksaaan efisiensi operasi bertujuan untuk memeriksa pemanfaatan sumber daya, maka pemeriksaan

efektivitas program bertujuan untuk memeriksa kesesuaian hasil yang dicapai dengan hasil yang diharapkan.

2.1.7 Kinerja dan Pengukuran Kinerja Pemerintah

2.1.7.1 Pengertian Kinerja

Pengertian kinerja menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (2002) adalah:

> "sesuatu yang dicapai atau prestasi yang diperlihatkan atau kemampuan kerja."

Sedangkan menurut **Bastian** (2001) mengemukakan pengertian kinerja yaitu:

> **"**gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiata/program/kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam perumusan skema strategis (*strategic planning*) suatu organisasi."

Menurut kedua pengertian diatas, setiap kegiatan organisasi harus dapat diukur dan dinyatakan keterkaitannya dengan pencapaian arah organisasi di masa yang akan datang yang dinyatakan dalam visi dan misi organisasi. Dalam penerapannya, dibutuhkan suatu artikulasi yang jelas mengenai visi, misi, tujuan dan sasaran yang dapat diukur dari satu dan keseluruhan program. Ukuran tersebut bisa dikaitkan dengan hasil atau *outcome* dari setiap program yang dilaksanakan. Dengan demikian, pengukuran kinerja organisasi merupakan dasar yang *reasonable* untuk pengambilan keputusan.

2.1.7.2 Tujuan dan Manfaat Pengukuran Kinerja Pemerintah

Prestasi pelaksanaan program yang dapat diukur akan medorong pencapaian suatu prestasi. Pengukuran prestasi yang dilakukan secara berkelanjutan memberikan umpan balik untuk upaya perbaikan secara terus menerus dan pencapaian tujuan di masa mendatang.

Peranan pengukuran prestasi sebagai alat manajemn untuk:

1. Memastikan pemahaman para pelaksana dan ukuran yang digunakan untuk pencapaian prestasi.
2. Memastikan tercapainya skema prestasi yang disepakati.
3. Memonitor dan mengevaluasi kinerja dengan perbandingan skema kerja dan pelaksanaan.
4. Memberikan penghargaan dan hukuman yang objektif atas prestasi pelaksanaan yang telah diukur sesuai dengan sistem pengukuran prestasi yang telah disepakati.
5. Menjadikan alat komunikasi antar bawahan dan pimpinan dalam upaya memperbaiki prestasi organisasi.
6. Mengidentifikasi apakah kepuasan pelanggan sudah terpenuhi.
7. Membantu memahami proses kegiatan instansi pemerintah.
8. Memastikan bahwa pengambilan keputusan dilakukan secara objektif.
9. Menunjukkan peningkatan yang perlu dilakukan.
10. Mengungkap permasalahan yang terjadi.

2.1.7.3 Model Pengukuran Kinerja Pemerintah Daerah

Beberapa model yang berkaitan dengan pengukuran kinerja pemerintah daerah antara lain:

1. *Value For Money*, yaitu suatu analisis yang menilai kinerja suatu entitas dari segi ekonomis, efisiensi dan efektivitas.
2. *Balance Scorecard*, yaitu suatu analisis yang melihat kinerja suatu entitas yang tidak hanya dari perspektif finansial saja, tetapi juga non-finansial. Analisis *Balance Scorecard* menggungakan empat perspektif utama yaitu: finansial, pelanggan, proses internal, dan proses pembelajaran dan pertumbuhan.
3. *Benefit Cost Analysis,* yaitu analisis yang menggunakan masukan (input), keluaran (output), hasil (outcome), manfaat (benefit) dan dampak (impact) sebagai indikator dalam penilaian kinerja.
4. Rasio Keuangan, yaitu usaha untuk mengidentifikasi ciri-ciri keuangan berdasarkan laporan keuangan yang tersedia. Hasil analisis rasio keuangan ini akan berguna untuk menilai organisasi, mengevaluasi kinerja organisasi dan sebagai acuan dalam menentukan kebijakan organisasi di masa yang akan datang.

2.1.7.4 Analisis Rasio Keuangan sebagai Pengukuran Kinerja Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah sebagai pihak yang diserahi tugas menjalankan roda pemerintahaan, pembangunan dan layanan sosial masyarakat wajib

menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan daerahnya untuk dinilai apakah pemerintah daerah berhasil menjalankan tugasnya dengan baik atau tidak.

Kinerja sektor publik atau pemerintah dapat dilihat dari sisi finansial dan sisi non finansial. Dengan menilai kinerja finansial pemerintah daerah dapat diketahui bagaimana pemerintah daerah mengelola keuangan daerahnya, sedangkan dengan menilai kinerja non finansial dapat diketahui kinerja pemerintah daerah dalam menjalankan tugas dan fungsi pokoknya diluar kinerja finansial tersebut.

Kinerja finansial pemerintah atau kinerja keuangan daerah memiliki peran penting untuk mengoptimalkan kinerja pemerintah daerah secara keseluruhan. Bagaimanapun, tanpa adanya dukungan finansial, semua aktivitas pemerintah yang dilakukan pemerintah daerah tidak akan berjalan dengan efektif dan efisien.

Analisis rasio keuangan pada APBD dilakukan dengan membandingkan hasil yang dicapai dari satu periode sebelumnya sehingga dapat diketahuii bagaimana kecenderungan yang terjadi. Menurut (**Mahmudi**, 2011) analisis rasio keuangan APBD terdiri dari berbagai bentuk, diantaranya:

1. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah

Rasio kemandirian daerah merupakan rasio yang menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai kegiatan operasional. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah, dihitung dengan cara membandingkan jumlah penerimaan PAD dengan jumlah pendapatan transfer dari pemerintah pusat dan provinsi serta pinjaman daerah. Semakin tinggi angka rasio ini, menunjukkan pemerintah daerah semakin tinggi kemandirian keuangan daerahnya.

$$Rasio\ Kemandirian = \frac{PAD}{(Transfer\ Pusat + Provinsi) + Pinjaman} X100\%$$

2. Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah

Rasio Ketergantungan Daerah merupakan rasio yang menunjukan ketergantungan daerah terhadap pemerintah pusat maupun provinsi. Tingkat Ketergantungan Daerah adalah ukuran tingkat kemampuan daerah dalam membiayai aktifitas pembangunan daerah, yang diukur dengan cara membandingkan jumlah pendapatan transfer yang diterima oleh penerimaan daerah dengan total penerimaan daerah. Semakin tinggi rasio ini maka semakin besar tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat dan/atau pemerintah provinsi.

$$Rasio\ Ketergantungan = \frac{Pendapatan\ Transfer}{Total\ Pendapatan\ Daerah} X100\%$$

Hasil analisis rasio keuangan ini selanjutnya digunakan sebagai tolok ukur dalam:

1. Menilai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan otonomi daerah.
2. Melihat sejauh mana tingkat ketergantungan daerah terhadap dana transfer yang berasal dari pemerintah pusat dan pemerintah provinsi.

2.2 Kerangka Pemikiran

2.2.1 Karakteristik Pemerintah daerah

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, karakteristik merupakan ciri-ciri khusus sesuai perwatakan tertentu yang membedakan sesuatu dengan yang lainnya. Menurut **Mustikarini** dan **Fitriasari** (2011), menyatakan setiap pemerintah daerah memiliki kekhasan dan potensi unggulan daerah yang dapat digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. **Patrick** (2007) meneliti tentang komponen organisasi menggunakan model everett rogers yang terdiri dari budaya organisasi, struktur organisasi dan lingkungan eksternal yang digunakan sebagai faktor yang mempengaruhi inovasi administratif GASB 34 di Pennsylvania. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ukuran daerah, functional differentiation, umur daerah, dan intergovernmental revenue merupakan karakteristik yang berpengaruh positif terhadap penerapan inovasi administratif GASB 34.

Menurut penelitian **Julitawati, dkk** (2012), meneliti mengenai pengaruh PAD dan dana perimbangan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Aceh. Hasilnya adalah PAD dan dana perimbangan memiliki pengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah. Pada sektor swasta, penelitian mengenai pengaruh karakteristik perusahaan terhadap kinerja perusahaan telah dilakukan oleh **Karyawati, dkk** (2012), menemukan bahwa terdapat pengaruh karakteristik perusahaan terhadap kinerja suatu perusahaan. Hal tersebut dapat diterapkan pada sektor pemerintahan, dimana karakteristik daerah dapat menjadi acuan yang baik dalam mengukur kinerja pemerintah daerah.

Karakteristik pemerintah daerah merupakan ciri-ciri khusus yang melekat pada daerah, menandai sebuah daerah, dan membedakannya dengan daerah lain. Dengan demikian, perbedaan karakteristik antar daerah satu dengan daerah lainnya diasumsikan dapat mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah

Faktor keuangan merupakan faktor yang penting dalam mengukur tingkat kemampuan daerah dalam melaksanakan otonominya. Keadaan keuangan daerah yang menentukan bentuk dan ragam yang akan dilakukan oleh pemerintah daerah. Menurut **Halim** (2004), menyatakan bahwa kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah dituangkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang secara langsung maupun tidak langsung mencerminkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan sosial masyarakat. Selanjutnya untuk mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah adalah dengan melakukan analisis rasio keuangan terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD).

Menurut UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Daerah, menyatakan keuangan daerah adalah hak dan kewajiban pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik daerah berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

2.2.2 Pengaruh Ukuran Aset Terhadap Kinerja Keuangan Daerah

Ukuran adalah suatu nominal yang dapat mendiskripsikan sesuatu. Sebagai informasi bahwa ukuran perusahaan yang diukur dengan menggunakan

total aktiva akan lebih baik karena nilai aktiva relatif stabil dibandingkan dengan nilai penjualan dan kapitalisai pasar dalam mengukur ukuran perusahaan (**Nasser**, 2009). Dalam perusahaan, aset sangat penting untuk menjalankan aktivitas operasi, dengan penggunaan aset semakin tinggi keefektifan penggunaan aset perusahaan berkaitan menghasilkan laba. Sedangkan dalam pemerintahan, penggunaan aset digunakan dalam meningkatkan pelayanan publik dalam arti pelayanan yang diberikan tepat sasaran, penggunaan aset dalam pemerintahan dapat digunakan untuk meningkatkan PAD. Menurut **Kusumawardani** (2012) *size* yang besar dalam pemerintah akan memberikan kemudahan kegiatan operasional yang kemudian akan mempermudah dalam memberi pelayanan masyarakat yang memadai. Selain itu kemudahan dibidang operasional juga akan memberi kelancaran dalam memperoleh PAD guna kemajuan daerah sebagai bukti peningkatan kinerja. Namun dengan adanya ukuran yang besar, pemerintah mempunyai kewajiban untuk meningkatkan akuntabilitas karena ukuran yang besar akan diikuti dengan resiko penyalahgunaan yang besar. Pengelolaan sumber daya publik dilakukan secara berdaya guna dan berhasil guna sesuai dengan karakteristik *good governance* menurut UNDP (*United Nation Development Program*).

2.2.3 Pengaruh Kemakmuran Daerah Terhadap Kinerja Keuangan Daerah

Kemakmuran adalah kemampuan dalam mencukupi kebutuhan. Kemakmuran suatu negara dapat diukur dengan berbagai macam ukuran yang tidak selalu sama karena setiap orang memiliki pandangan hidup yang berbeda

sehingga tolak ukur dari kesejahteraan juga akan berbeda. Kemakmuran dalam pemerintah berasal dari bagaimana pemerintah menggunakan sumber daya publiknya untuk menghasilkan pendapatan daerah dengan semakin meningkatnya PAD maka seharusnya pelayanan publik menjadi lebih baik. Menurut **Mustikarini** dan **Fitriasari** (2011), Pemerintah daerah memiliki PAD beragam yang salah satunya tergantung dari kekayaan daerah yang dimilikinya. Pemerintah daerah yang memiliki PAD tinggi seharusnya akan lebih bebas dalam memanfaatkan kekayaan asli daerahnya untuk melakukan pengeluaran-pengeluaran daerah yang dapat meningkatkan pelayanannya kepada masyarakat sehingga kinerjanya juga diharapkan semakin baik.

2.2.4 Pengaruh *Intergovernmental Revenue* Terhadap Kinerja Keuangan Daerah

Intergovernmental revenue terdiri dari uang yang diperoleh dari pemerintah lain dan dapat mencakup hibah, pajak bersama, dan pinjaman kontinjensi dan uang muka, merupakan dana yang mengalir dari pemerintah federal kepada pemerintah negara bagian dan daerah, atau dari negara bagian ke pemerintah daerah (*www.gao.gov*). Menurut Suhardjanto dalam skripsi (**Sumarjo**, 2010), *intergovernmental revenue* di Indonesia biasa dikenal dengan Dana Perimbangan.

Keuangan pemerintah daerah sangat bergantung pada *intergovernmental revenue*, terutama dari pemerintah pusat dan provinsi. *Intergovernmental* merupakan satu elemen dalam sistem yang kompleks yang memiliki hubungan

antar fiskal dan regulasi. Keuangan daerah tergantung pada seluruh sistem fiskal nasional, seperti yang digambarkan oleh perubahan peran dari pemerintah pusat, provinsi, dan daerah dalam pemberian bantuan sosial untuk keluarga miskin. Selain itu, keuangan daerah dapat banyak dipengaruhi oleh peraturan dan keputusan yang diberlakukan oleh pemerintah (**Wildasin**, 2009). Menurut **Anwar Shah** pada jurnal di *the Poverty Reduction and Economic Management Unit, East Asia and the Pacific Region*, menyatakan bahwa:

> *"The system of intergovernmental finance in vogue today represents one of the most complex system ever implemented by any government in the world. The system is primarily focused on a gap-filling approach to provincial-local finance in an objective manner to ensure revenue adequacy and local autonomy but without accountability to local residents for service delivery performance."*

Sistem keuangan antar pemerintah merupakan sistem yang paling komplek di dunia tetapi paling sering digunakan karena sistem ini difokuskan pada pengisi kesenjangan di keuangan provinsi dan daerah secara obyektif untuk memastikan kecukupan pendapatan otonomi dan lokal tetapi tanpa akuntabilitas kepada masyarakat untuk menilai kinerja pelayanan publik dan porsi pembagian *intergovernmental revenue* harus sesuai dengan presentase yang telah ditetapkan agar dapat dimanfaatkan pemerintah daerah dengan baik. Menurut **Sumarjo** (2010), *intergovernmental revenue* memiliki pengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, yang dimana semakin tinggi *intergovernmental revenue* semakin baik kinerja keuangan pemerintah daerah.

2.2.5 Pengaruh Legislatif Terhadap Kinerja Keuangan Daerah

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai lembaga perwakilan rakyat di Daerah merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila. DPRD sebagai Badan Legislaif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah. Dalam kedudukannya sebagai Badan Legislatif Daerah, DPRD bukan merupakan bagian dari Pemerintah Daerah. DPRD bertugas mengawasi pemerintah daerah agar pemerintah daerah dapat mengalokasikan anggaran yang ada untuk dapat didayagunakan dengan baik. Menurut **Sumarjo** (2010), banyaknya jumlah anggota DPRD diharapkan dapat meningkatkan pengawasan terhadap pemerintah daerah sehingga berdampak dengan adanya peningkatan kinerja pemerintah daerah. Penguatan posisi Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD) setelah program otonomi daerah memang sesuatu yang didambakan sebagai pengontrol kinerja eksekutif (**Bastian**, 2006). Menurut **Kusumawardani** (2012) menjelaskan bahwa peran dan fungsi pengawasan anggota legislatif jika berfungsi dengan baik dapat meningkatkan kinerja keuangan pemerintah daerah. Pelaksanan kegiatan dalam pemerintah daerah yang diawasi dengan sangat baik akan menghasilkan kinerja yang baik.

2.2.6 Kinerja Keuangan Daerah

Menurut Syamsi dalam jurnal (**Susantih** dan **Saftiana**, 2009), kinerja keuangan pemerintah daerah adalah kemampuan suatu daerah untuk menggali dan mengelola sumber-sumber keuangan asli daerah dalam memenuhi kebutuhannya guna mendukung berjalannya sistem pemerintahan, pelayanan kepada masyarakat

dan pembangunan daerahnya dengan tidak tergantung sepenuhnya kepada pemerintah pusat dan mempunyai keleluasaan di dalam menggunakan dana-dana untuk kepentingan masyarakat daerah dalam batas-batas yang ditentukan peraturan perundang-undangan. Pengukuran dan evaluasi kinerja keuangan dapat dilakukan dengan memanfaatkan data dan informasi dalam laporan keuangan yang dipublikasikan. Untuk mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah terdapat beberapa rasio keuangan, yaitu: derajat desentralisasi, rasio ketergantungan daerah, rasio kemandirian daerah, rasio kemandirian daerah, rasio efektivitas PAD, rasio efisiensi PAD, rasio efektivitas pajak, rasio efisiensi pajak, derajat kontribusi BUMD (**Mahmudi**, 2011).

Rasio Kemandirian Daerah merupakan rasio yang menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai kegiatan operasional. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah, dihitung dengan cara membandingkan jumlah penerimaan PAD dengan jumlah pendapatan transfer dari pemerintah pusat dan provinsi serta pinjaman daerah. Semakin tinggi angka rasio ini, menunjukkan pemerintah daerah semakin tinggi kemandirian keuangan daerahnya.

Rasio Ketergantungan Daerah merupakan rasio yang menunjukan ketergantungan daerah terhadap pemerintah pusat maupun provinsi. Tingkat Ketergantungan Daerah adalah ukuran tingkat kemampuan daerah dalam membiayai aktifitas pembangunan daerah, yang diukur dengan cara membandingkan jumlah pendapatan transfer yang diterima oleh penerimaan daerah dengan total penerimaan daerah. Semakin tinggi rasio ini maka semakin besar tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat

dan/atau pemerintah provinsi.

2.3 Pengembangan Hipotesis

Berdasarkan uraian di atas, maka hipotesis yang diajukan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

H_1 : Terdapat pengaruh yang signifikan antara ukuran aset pada kinerja keuangan daerah kabupaten/kota di Jawa Barat.

H_2 : Terdapat pengaruh yang signifikan antara kemakmuran daerah pada kinerja keuangan daerah kabupaten/kota di Jawa Barat.

H_3 : Terdapat pengaruh yang signifikan antara *intergovernmental revenue* pada kinerja keuangan daerah kabupaten/kota di Jawa Barat.

H_4 : Terdapat pengaruh yang signifikan antara ukuran legislatif pada kinerja keuangan daerah kabupaten/kota di Jawa Barat.

H_5 : Terdapat pengaruh yang signifikan antara ukuran aset, kemakmuran daerah, *intergovernmental revenue* dan ukuran legislatif pada kinerja keuangan daerah kabupaten/kota di Jawa Barat.