

BAB II

KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN, DAN HIPOTESIS

2.1 Kajian Pustaka

Otonomi daerah merupakan kebebasan Pemerintah Daerah (Pemda) untuk mengatur daerah sesuai dengan potensi dan kemampuan yang dimiliki. UU No 32 tahun 2004 tentang *Pemerintah Daerah*, memberikan definisi bahwa “Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

Tujuan pemberian otonomi daerah pada hakikatnya ditujukan untuk memberikan kekuasaan dan kesempatan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggungjawab mulai dari perencanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi.

Sedangkan desentralisasi menurut UU No 32 tahun 2004 tentang *Pemerintah Daerah* “adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Desentralisasi memberikan langkah strategis dalam penentuan fiskal bagi Pemda. “desentralisasi fiskal adalah pendelegasian tanggung jawab dan pembagian kekuasaan dan kewenangan untuk pengambilan keputusan di bidang fiskal yang meliputi aspek penerimaan dan aspek pengeluaran” (Litvack dan Seddon dalam Halim, 2007: 220).

2.1.1 Pengelolaan Keuangan

Menurut Halim (2007: 24) bahwa Keuangan daerah dapat diartikan sebagai semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, juga segala sesuatu baik uang maupun barang yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang belum dimiliki oleh negara atau daerah yang lebih tinggi atau pihak-pihak lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku.

Menurut PP No. 58 tahun 2005 tentang *Pengelolaan Keuangan Daerah* pasal 1 ayat 5,

Keuangan daerah adalah segala hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut, dalam rerangka Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

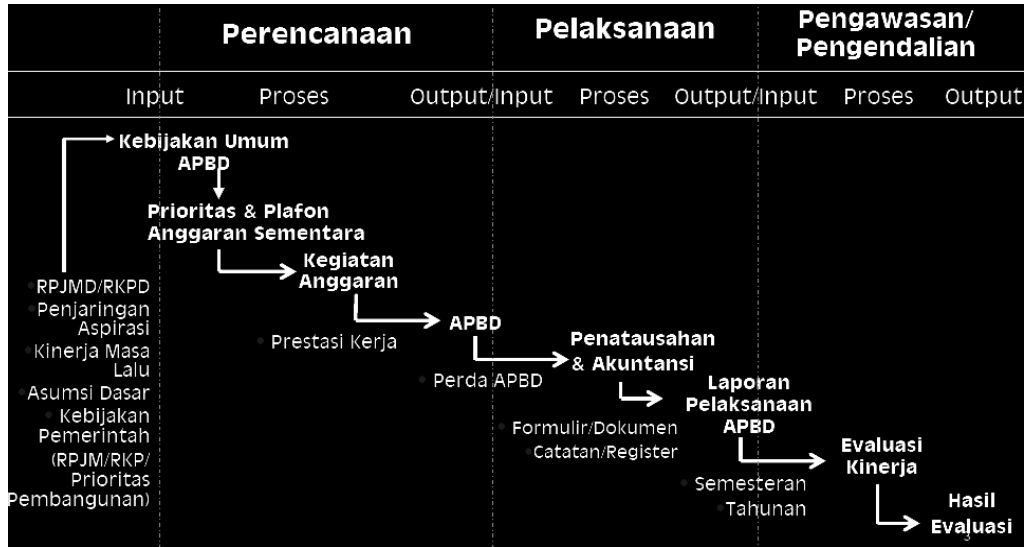
Sedangkan Halim (2007: 24) menyatakan “Pengelolaan keuangan daerah adalah segala sesuatu yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah”. Sedangkan menurut PP No. 58 tahun 2005, “pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah”.

2.1.1.1 Siklus Pengelolaan Keuangan Daerah

Mahmudi (2006: 14) menyatakan bahwa siklus pengelolaan keuangan daerah adalah tahapan-tahapan yang harus dilakukan dalam mengelola keuangan yang menjadi wewenang dan tanggung jawab pemerintah daerah agar pengelolaan keuangan tersebut memenuhi prinsip ekonomi, efisien, efektivitas, transparansi, dan akuntabilitas.

Adapun siklus pengelolaan keuangan daerah pada dasarnya terdiri atas tiga tahap, yaitu seperti terlihat pada gambar 2.1 di bawah ini:

Gambar 2.1
Siklus Pengelolaan Keuangan Daerah



1. Tahap Perencanaan

Tahap perencanaan merupakan tahap yang sangat krusial. Peran DPRD dan masyarakat dalam tahap perencanaan ini sangat besar. Kualitas hasil (*outcome*) dari pengelolaan keuangan daerah sangat dipengaruhi oleh seberapa bagus perencanaan yang dibuat. “*Input* dalam tahap perencanaan ini berupa dokumen perencanaan yang dimiliki oleh pemerintah daerah” (Mahmudi, 2006: 15). Perencanaan ini sendiri pada dasarnya juga terdapat proses yang harus dilakukan sehingga menghasilkan *output* perencanaan berupa dokumen perencanaan daerah. Dokumen perencanaan daerah dapat dikategorikan menjadi dua bentuk, yaitu:

1. Dokumen perencanaan pembangunan daerah berupa Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra

RKPD), dan Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja SKPD) yang memuat visi, misi, tujuan, kebijakan, strategi, program, dan kegiatan.

2. Dokumen perencanaan keuangan daerah berupa Kebijakan Umum APBD (KUA), Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS), dan RAPBD.

Perencanaan pembangunan daerah disusun berdasarkan jangka waktu perencanaan, yaitu dua puluh tahun untuk RPJPD, lima tahun untuk RPJMD, dan satu tahun untuk RKPD. Sedangkan untuk rencana keuangan daerah yaitu berupa RAPBD berlaku untuk satu tahun.

Menurut Mahmudi (2006: 15) “*Output* dari tahap perencanaan ini adalah RAPBD”. Alasan dari *output* ini berupa RAPBD, karena bagi Pemda APBD merupakan tulang punggung (*outcome*) atau cetak biru (*blue print*) pembangunan daerah. APBD memiliki fungsi penting dalam melakukan alokasi, distribusi, dan stabilitas keuangan Pemda. Oleh karena itu, RAPBD menjadi sangat penting bagi daerah sebagai arah dan orientasi pembangunan.

2. Tahap Pelaksanaan

Output dari tahap perencanaan adalah berupa RAPBD yang telah disahkan oleh DPRD menjadi APBD. *Output* dari tahap perencanaan tersebut akan menjadi *input* bagi tahap pelaksanaan, yaitu implementasi anggaran. Dalam tahap pelaksanaan anggaran terdapat suatu proses berupa Sistem Akuntansi Pemerintah Daerah (SAPD). SAPD ini sangat penting, karena bagaimana pun bagusya perencanaan anggaran apabila dalam tahap implementasi tidak terdapat SAPD yang memadai, maka banyak hal yang direncanakan tidak akan mencapai hasil yang diinginkan. SAPD yang buruk akan memicu terjadinya kebocoran,

inefisiensi, dan ketidakakuratan laporan keuangan. “Melalui SAPD pula akan dihasilkan laporan pelaksanaan anggaran yang menjadi *output* dari tahap pelaksanaan” (Mahmudi, 2006: 16).

3. Tahap Pelaporan, Pengawasan, dan Pengendalian

Output dari tahap pelaksanaan berupa laporan pelaksanaan anggaran akan menjadi *input* untuk tahap pelaporan. *Input* tersebut akan diproses lebih lanjut untuk menghasilkan *output* berupa laporan keuangan yang akan dipublikasikan. Proses pelaporan tersebut dilakukan dengan mengacu pada SAPD yang telah ditetapkan. Setelah disesuaikan dengan Standar Akuntansi Pemerintahan, maka laporan keuangan tersebut siap diaudit oleh *auditor independent*. Selanjutnya setelah diaudit dapat didistribusikan kepada DPRD dan dipublikasikan kepada masyarakat, sebagai bahan evaluasi kinerja dan memberikan umpan balik bagi perencanaan periode berikutnya.

2.1.2 Anggaran Pemerintah

Beberapa profesi dalam memandang anggaran memiliki pandangan tersendiri berdasarkan profesi yang mereka miliki. Bagi seorang akuntan, anggaran dipandang sebagai sebuah cara untuk menelusuri keuangan pemerintah, karena dari uraian yang terdapat dalam anggaran terlihat secara jelas penggunaan dari uang negara sehingga dapat ditelusuri apa saja dan berapa banyak barang yang dimiliki negara sebagai kekayaan negara, akibat adanya investasi pemerintah dalam anggaran negara. Menurut Glan A Welsch (dalam Halim 2007: 142) menyebutkan bahwa ‘anggaran adalah suatu bentuk *statement* dari suatu rencana

daripada rencana dan kebijaksanaan manajemen yang dipakai dalam suatu periode tertentu sebagai petunjuk/*blue print* dalam periode itu’.

Menurut Frceman (dalam Nordiawan, 2007: 19) bahwa “anggaran adalah sebuah proses yang dilakukan oleh organisasi sektor publik untuk mengalokasikan sumber daya yang dimiliki ke dalam kebutuhan-kebutuhan yang tidak terbatas”. “Anggaran daerah merupakan rencana keuangan yang menjadi dasar dalam pelaksanaan pelayanan publik”.

Sedangkan menurut Yones dan Pendlebury (dalam Halim 2007: 142) bahwa ‘anggaran merupakan suatu kerja pemerintah yang diwujudkan dalam bentuk uang (rupiah) selama periode tertentu’.

Dari berbagai definisi tersebut dapat disimpulkan definisi anggaran sebagai berikut:

1. Merupakan informasi atau pernyataan
2. Mengenai rencana atau kebijaksanaan bidang keuangan
3. Dari suatu organisasi atau badan usaha
4. Untuk suatu jangka waktu tertentu
5. Perkiraan penerimaan dan pengeluaran negara
6. Diharapkan terjadi pada suatu periode tertentu

Sedangkan fungsi utama dari penyusunan anggaran adalah, sebagai berikut (Halim, 2007: 143):

1. Menentukan penerimaan dan pengeluaran.
2. Membantu dalam membuat kebijakan dan perencanaan
3. Mengesahkan pengeluaran yang akan datang
4. Menjadikan dasar pengendalian pendapatan dan pengeluaran
5. Sebagai standar dalam evaluasi kerja

6. Sebagai motivasi manajer dan masyarakat
7. Mengkoordinir dari berbagai macam tujuan

2.1.2.1 Jenis-Jenis Sistem Penganggaran

Menurut Halim (2007: 145) “sistem penganggaran adalah suatu tatanan yang logis, sistematis, dan baku yang terdiri dari tata kerja, pedoman kerja, dan prosedur kerja untuk menyusun anggaran dan saling berkaitan serta saling keterkaitan”.

Adapun jenis-jenis dari sistem penganggaran antara lain adalah, sebagai berikut (Halim, 2007: 145-147):

1. *Line Item Budgeting*

Line Item Budgeting adalah penyusunan anggaran yang dilaksanakan kepada dan darimana itu berasal (pos-pos penerima) dan untuk apa dana tersebut digunakan (pos-pos pengeluaran).

Karakteristik Anggaran	Kelebihan Anggaran	Kelemahan Anggaran
a. Titik berat perhatian pada segi pelaksanaan dan pengawasan. b. Penekanan hanya pada segi administrasi.	a. Penyusunan relatif mudah b. Membantu dalam mengamankan komitmen diantara partisipasi sehingga dapat mengurangi konflik	a. Perhatian terhadap laporan pelaksanaan anggaran penerimaan dan pengeluaran sangat kurang b. Diabaikannya prestasi yang dicapai atas realisasi penerimaan dan pengeluaran yang dianggarkan. c. Para penyusun anggaran tidak memiliki alasan yang rasional dalam menetapkan target penerimaan dan pengeluaran.

2. *Incremental Budgeting*

Alasan ditetapkan *Incremental Budgeting* adalah bahwa seluruh kegiatan yang dilaksanakan pada tahun anggaran yang sebelumnya merupakan kegiatan yang harus diteruskan pada tahun berikutnya.

Karakteristik Anggaran	Kelebihan Anggaran	Kelemahan Anggaran
a. Menggunakan revisi Anggaran Pendapatan dan Belanja tahun berjalan untuk menentukan anggaran tahun yang akan datang. b. Sekali suatu pos pengeluaran muncul didalam anggaran, maka selamanya pos tersebut ada pada anggaran periode berikutnya c. Titik perhatian adalah <i>marginal</i> atau selisih <i>incremental</i> antara anggaran tahun ini dan tahun sebelumnya.	a. Membantu mengatasi rumitnya proses penyusunan anggaran b. Tidak memerlukan pengetahuan yang terlalu tinggi untuk memahami program-program baru c. Dapat megurangi konflik	a. Perhatian terhadap laporan pelaksanaan anggaran penerimaan dan pengeluaran sangat kurang b. Diabaikannya prestasi yang dicapai atas realisasi penerimaan dan pengeluaran yang dianggarkan. c. Para penyusun anggaran tidak memiliki alasan yang rasional dalam menetapkan target penerimaan dan pengeluaran.

3. *Planning, Programming, Budgeting System*

Planning, Programming, Budgeting System adalah suatu proses perencanaan, pembuatan pogram, dan penganggaran yang terikat dalam suatu sistem sebagai satu kesatuan yang bulat dan tidak terpisah-pisah dan didalamnya terkandung identifikasi tujuan organisasi, permasalahan yang mungkin timbul dalam pencapaian tujuan, proses pengorganisasian, pengkoordinasian, dan pengawasan terhadap semua kegiatan yang diperlukan dalam pencapaian tujuan dan proses pertimbangan keputusan terhadap berbagai kegiatan di masa datang.

Kelebihan Anggaran	Kelemahan Anggaran
<ul style="list-style-type: none"> a. Dapat menggambarkan tujuan organisasi dengan lebih nyata b. Dapat menghindarkan adanya <i>overlapping</i> program dan pertentangan diantara program c. Dapat memungkinkan alokasi sumber daya secara lebih efisien dan efektif berdasarkan analisa manfaat dan biaya untuk mencapai tujuan 	<ul style="list-style-type: none"> a. Terlalu sukar diterapkan baik secara teknis maupun praktik sehingga sulit diterapkan khususnya dinegara-negara berkembang. b. Merupakan proses yang multi-komplek dan memerlukan banyak perhitungan dan analisa c. Memerlukan kualitas pengelolaan yang sangat tinggi

4. *Zero Base Budgeting*

Zero Base Budgeting adalah anggaran yang dibuat berdasarkan pada sesuatu yang sedang dilakukan dan merupakan sesuatu yang baru, dan tidak berdasarkan pada apa yang telah dilakukan di masa lalu. Setiap kegiatan dilihat sebagai sesuatu yang mandiri dan bukan kelanjutan dari apa yang harus dilakukan.

Kelebihan Anggaran	Kelemahan Anggaran
<ul style="list-style-type: none"> a. Proses pembuatan paket keputusan dapat menjamin tersedianya informasi yang lebih bermanfaat bagi kepentingan manajemen b. Dana dapat dialokasikan dengan lebih efisien, karena terdapat beberapa alternatif keputusan dan alternatif bagi pelaksanaan keputusan tersebut c. Setiap program dan kegiatan selalu di-<i>review</i> setiap tahun d. Pengambilan keputusan dapat memperoleh informasi mengenai kegiatan yang dianggap kritis dan mendesak. 	<ul style="list-style-type: none"> a. Tidak mudah diterapkan b. Tidak semua kegiatan dapat disusun ranking keputusannya secara konsisten dari tahun ketahun c. Terlalu mahal dan memakan banyak waktu d. Memerlukan <i>skill</i> khusus dalam menganalisa dan menentukan prioritas atau ranking e. Memerlukan data yang lebih banyak dan diperlukan dukungan analisis yang cukup kuat f. Sulit untuk memutuskan bahwa kegiatan yang satu benar-benar lebih penting dibandingkan kegiatan yang lainnya

5. *Performance Budgeting System*

Performance Budgeting System adalah cara penyusunan berdasarkan pertimbangan beban kerja dan berorientasi kepada pendayagunaan dana yang

tersedia untuk mencapai hasil yang optimal dari kegiatan yang dilaksanakan. Sistem penyusunan ini tidak hanya didasarkan kepada apa yang dibelanjakan saja tetapi juga didasarkan kepada tujuan-tujuan atau rencana-rencana tertentu yang untuk pelaksanaannya perlu disusun oleh suatu anggaran biaya yang cukup dan biaya atau dana yang dipakai tersebut harus dijalankan secara efektif dan efisien.

Kelebihan Anggaran	Kelemahan Anggaran
<ul style="list-style-type: none"> a. Memungkinkan adanya pendelegasian wewenang dalam pengambilan keputusan b. Merangsang partisipasi dan motivasi unit-unit operasional melalui proses usulan dari bawah dan penilaian anggaran yang bersifat faktual c. Dapat membantu meningkatkan fungsi perencanaan dan mempertajam pembuatan keputusan pada semua tingkat d. Memungkinkan alokasi dana secara optimal karena setiap kegiatan selalu dipertimbangkan dari segi efisiensi e. Dapat menghindari pemborosan 	<ul style="list-style-type: none"> a. Tidak semua kegiatan dapat distandarisasikan b. Tidak semua hasil kerja dapat diukur secara kuantitatif c. Tidak ada kejelasan mengenai siapa pengambil keputusan dan siapa yang menanggung beban atas keputusan

2.1.2.2 Pendekatan Proses Anggaran

Menurut Halim (2007: 140) “Pendekatan dalam proses anggaran adalah suatu cara atau metode yang ditempuh dalam menyiapkan, merumuskan, dan menyusun anggaran”. Dalam pendekatan ini akan tergambar arah atau arus dari proses persiapan, perumusan, dan penyusunan anggaran dan tergambar pula mengenai asal atau sumber inisiatif dan kearah mana inisiatif tersebut dilaksanakan.

Adapun pendekatan-pendekatan dalam proses persiapan, perumusan, dan penyusunan anggaran adalah, sebagai berikut (Halim, 2007: 140-150):

1. *Top Down Approach*

Adalah rencana, program maupun anggaran ditentukan sepenuhnya oleh unit kerja yang tertinggi tingkatnya, sedangkan unit-unit kerja dibawahnya hanya sekedar melaksanakan, tanpa pertimbangan usulan dari unit kerja dibawahnya.

Kelebihan <i>Top Down Approach</i>	Kekurangan <i>Top Down Approach</i>
koordinasi dan pengawasan terhadap pelaksanaan kerja akan lebih mudah dan lebih cepat dilakukan karena disusun oleh pihak yang melakukan koordinasi dan pengawasan.	unit kerja tertinggi sering kali tidak dapat merumuskan rencana anggaran atau rencana kerja yang benar-benar memenuhi keinginan dan kebutuhan unit kerja yang lebih rendah, sehingga akan sulit untuk dilaksanakan.

2. *Bottom Up Approach*

Pada pendekatan ini metode yang digunakan dalam mempersiapkan, merencanakan, dan merumuskan anggaran dimulai dari tingkat atau jenjang organisasi terbawah mengarah secara hirarki ketingkat atau jenjang yang tertinggi.

Kelebihan <i>Bottom up Approach</i>	Kekurangan <i>Bottom up Approach</i>
rencana kerja yang diusulkan oleh unit kerja nyata (realistik)	<ol style="list-style-type: none"> a. unit kerja terkecil mempunyai kemampuan yang berbeda-beda dalam menyusun rencana sehingga mutu hasil rencana bervariasi dan kadang sulit unit berkoordinasi. b. usulan rencana kerja dengan beban rencana yang sangat tinggi sementara dana sangat terbatas.

3. *Mixture Approach*

Pendekatan ini merupakan gabungan antara *top down approach* dan *bottom up approach* yang dilaksanakan secara bersama-sama oleh semua tingkat dalam organisasi dalam penyusunan dan perumusan yang sejelas-jelasnya. Unit kerja diatas cukup mengawasi dan mengendalikan penyusunan rencana dan program sesuai dengan pedoman yang telah digariskan. Tujuan dari pendekatan

ini adalah untuk mengurangi kelemahan-kelemahan dari *top down approach* dan *bottom up approach* dengan harapan akan mendapatkan hasil yang paling baik.

2.1.3 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

“Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan rencana keuangan pemerintah daerah yang disetujui oleh DPRD dan ditetapkan oleh peraturan daerah” (Nordiawan, 2007: 39). Sehingga produk APBD merupakan hasil kerjasama antara Pemerintah Daerah dengan DPRD. Adapun fungsi dari APBD adalah, sebagai berikut (Halim, 2007: 169-170):

1. Fungsi otorisasi, yaitu APBD merupakan dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan
2. Fungsi perencanaan, yaitu APBD merupakan pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.
3. Fungsi pengawasan, yaitu APBD merupakan pedoman untuk menilai apakah penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan
4. Fungsi alokasi, yaitu APBD harus diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja atau mengurangi pengeluaran dan pemborosan sumber daya dan meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.
5. Fungsi distribusi, yaitu APBD merupakan kebijakan anggaran daerah yang harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatuhan
6. Fungsi stabilisasi, yaitu APBD merupakan anggaran pemerintah daerah yang menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah.

2.1.3.1 Struktur APBD

Secara garis besar APBD terdiri dari pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah. Pendapatan daerah adalah semua penerimaan yang melalui rekening kas umum daerah, yang menambah ekuitas dana, merupakan hak daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak perlu dibayar kembali oleh daerah. Sedangkan semua pengeluaran yang mengurangi rekening kas umum daerah dan mengurangi ekuitas dana merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak memperoleh pembayaran kembali disebut belanja daerah (Nordiawan, 2007: 40).

Berdasarkan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP), struktur APBD dibagi menjadi pendapatan, belanja, transfer, dan pembiayaan yang masing-masing secara tegas harus dicantumkan dengan jumlah anggaran dan realisasi. Adapun rincian pos-pos APBD menurut SAP adalah:

A. Pendapatan

- | | |
|--|--------------------------------------|
| 1. Pendapatan Asli daerah | Dana bagi hasil-DBH |
| a. Pendapatan pajak daerah | b. Transfer pemerintah pusat-lainnya |
| b. Pendapatan retribusi daerah | Dana otonomi khusus |
| c. Pendapatan bagian laba BUMN dan investasi lainnya | Dana penyesuaian |
| d. Pendapatan asli daerah lainnya | c. Transfer pemerintah provinsi |
| 2. Pendapatan Transfer | Pendapatan bagi hasil objek |
| a. Transfer pemerintah pusat-dana perimbangan | Pendapatan bagi hasil lainnya |
| Dana alokasi umum-DAU | 3. Pendapatan lain-lain |
| Dana alokasi khusus-DAK | a. Pendapatan hibah |
| | b. Pendapatan dana darurat |
| | c. Pendapatan lainnya |

B. Belanja

- | | |
|----------------------------|--|
| 1. Belanja operasional | b. Belanja mesin |
| a. Bantuan pegawai | c. Belanja gedung dan bangunan |
| b. Belanja barang dan jasa | d. Belanja jalan, irigasi, dan lainnya |
| c. Bunga | e. Belanja aset tetap lainnya |
| d. Subsidi | f. Belanja aset lainnya |
| e. Belanja sosial | 3. Belanja tak terduga |
| f. hibah | |
| 2. Belanja modal | |
| a. Belanja tanah | |

C. Transfer bagi hasil pendapatan

- | | |
|----------------------------------|--------------------------------|
| 1. Transfer bagi hasil pajak | 3. Transfer bagi hasil lainnya |
| 2. Transfer bagi hasil retribusi | |

D. Pembiayaan

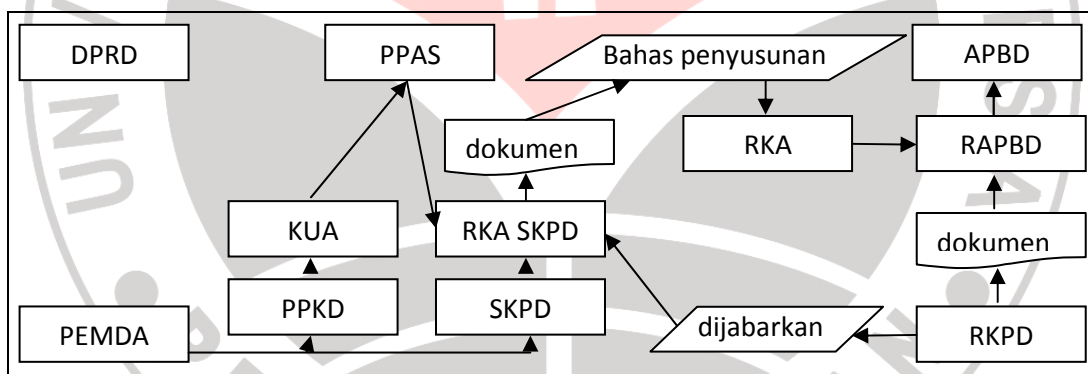
- | | |
|-----------------------------------|--|
| 1. Penerimaan pembiayaan | e. Pinjaman dari pemerintah daerah lainnya |
| a. Penggunaan SILPA | f. Pinjaman dari perusahaan negara/daerah |
| b. Penjualan aset yang dipisahkan | g. Pinjaman dari lembaga keuangan |
| c. Penjualan investasi lainnya | h. Pinjaman dalam negeri lainnya |
| d. Pinjaman dari pemerintah pusat | |

- i. Pinjaman luar negeri
- j. Pencairan dana cadangan
- 2. Pengeluaran pembiayaan
 - a. Pembayaran pokok pinjaman kepada pemerintah pusat
 - b. Pembayaran pokok pinjaman kepada pemerintah daerah lainnya
 - c. Pembayaran pokok pinjaman kepada perusahaan negara/daerah
 - d. Pembayaran pokok pinjaman kepada lembaga keuangan
 - e. Pembayaran pokok pinjaman kepada dalam negeri lainnya
 - f. Pembayaran pokok pinjaman kepada luar negeri
 - g. Penyertaan modal pemerintah
 - h. Pemberian pinjaman berjangka
 - i. Pembentukan dana cadangan

2.1.3.2 Proses Penyusunan APBD

Menurut Nordiawan (2007: 43-47), setidaknya terdapat enam langkah dalam melakukan proses penyusunan APBD yaitu, sebagai berikut:

Gambar 2.2
Skema Proses Penyusunan APB



1. Penyusunan kebijakan umum APBD

Proses penyusunan Kebijakan Umum APBD (KUA) merupakan bagian yang sangat penting dalam proses perencanaan. Setiap SKPD menyusun rencana strategi dengan mengambil program yang ada pada RPJMD yang sesuai dengan bidang kajian pada tahun anggaran yang sama. Selanjutnya dikompilasi oleh tim anggaran Pemda menjadi RPKD untuk selanjutnya dibentuk menjadi KUA. KUA terdiri atas dua komponen yaitu:

- a. Target pencapaian kinerja yang terukur melalui program yang akan dilaksanakan
- b. Proyeksi pendapatan daerah, belanja daerah, dan sumber penggunaan pembiayaan daerah dengan asumsi yang mendasarinya.

1. Proyeksi pendapatan dan alokasi belanja daerah serta pembiayaan penyusunan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS)

PPAS merupakan dokumen yang berisi seluruh program kerja yang akan dijalankan pada tahun anggaran dimana program tersebut diberi prioritas sesuai dengan visi, misi, dan strategi Pemda. Proses penyusunan PPAS oleh tim anggaran Pemda dengan nota kesepakatan KUA, melalui tahapan sebagai berikut:

- a. Menentukan skala wajib untuk urusan wajib dan urusan pilihan
- b. Menentukan urutan program untuk masing-masing urusan
- c. Menentukan plafon anggaran untuk tiap program

2. Penyiapan surat edaran kepala daerah tentang pedoman penyusunan RKA SKPD

Penyiapan surat edaran kepala daerah tentang pedoman penyusunan RKA SKPD sangat penting bagi setiap SKPD sebelum menyusun rencana kerja, karena memuat tiga hal yaitu:

- a. Dokumen KUA yang memuat rincian program tiap SKPD
- b. Standar satuan harga yang menjadi referensi penerimaan rincian anggaran
- c. Kode rekening untuk tahun anggaran bersangkutan

3. Penyusunan rencana kerja SKPD

SKPD menyusun RKA SKPD dengan menggunakan pendekatan MTEF daerah, penganggaran terpadu, dan penganggaran berdasarkan prestasi kerja. Dokumen RKA SKPD terdiri atas rincian anggaran pendapatan, rincian anggaran belanja langsung, rincian anggaran belanja tak langsung, rekapitulasi anggaran belanja langsung, rincian penerimaan pembiayaan, dan rincian pengeluaran pembiayaan.

4. Penyusunan rancangan peraturan daerah APBD

Proses selanjutnya adalah pengkompilasian seluruh RKA yang telah dievaluasi oleh tim anggaran Pemda. Proses ini dilakukan oleh PPKD yang selanjutnya menyusun rancangan peraturan APBD dengan lampiran-lampiran sebagai berikut:

- a. Ringkasan APBD
- b. Ringkasan APBD menurut urusan pemerintahan dan organisasi
- c. Rincian APBD menurut urusan pemerintahan, organisasi, pendapatan, belanja, dan pembiayaan
- d. Rekap belanja menurut urusan pemerintahan, organisasi, kegiatan, dan keselarasan fungsi

5. Evaluasi rancangan peraturan daerah APBD

Kepala Daerah menyampaikan rancangan peraturan APBD kepada PRD untuk dibahas dan disetujui, dan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD kepada Gubernur untuk dievaluasi. Penyampaian dilakukan

paling lambat tiga hari setelah rapat KDH. Sedangkan proses evaluasi dilakukan maksimal lima belas hari setelah penyampaian dilakukan. Jika kedua peraturan tersebut tidak lolos evaluasi maka kepala daerah dan DPRD harus melakukan penyempurnaan.

2.1.4 Sumber Pendapatan Daerah

Menurut Abdul Halim (2002: 64) “Pendapatan adalah semua penerimaan daerah dalam bentuk peningkatan aktiva atau penurunan utang dari berbagai sumber dalam periode tahun anggaran bersangkutan”. Secara umum pendapatan dalam APBD dikelompokkan menjadi tiga kelompok (Permendagri No13 tahun 2006 pasal 25) yaitu:

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

2.1.4.1 Pendapatan Asli Daerah

PAD merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah. Kelompok pendapatan asli daerah dipisahkan menjadi empat jenis yaitu (Abdul Halim, 2002: 65):

1. Pajak daerah
2. Retribusi daerah
3. Bagian laba usaha daerah
4. Lain-lain PAD

Pajak daerah merupakan penerimaan daerah yang berasal dari pajak. Penerimaan ini meliputi (Abdul Halim, 2002: 65):

1. Pajak kendaraan bermotor
2. Bea balik nama kendaraan bermotor
3. Pajak bahan bakar kendaraan bermotor
4. Pajak kendaraan diatas air
5. Pajak air dibawah tanah
6. Pajak air permukaan

Sedangkan jenis pajak kabupaten atau kota menurut UU No. 34 tahun 2000, tentang perubahan UU No. 18 tahun 1997, tentang pajak daerah dan retribusi daerah tersusun dari :

1. Pajak hotel
2. Pajak restoran
3. Pajak hiburan
4. Pajak reklame
5. Pajak penerangan jalan
6. Pajak pengambilan bahan galian golongan C
7. Pajak parkir

Retribusi daerah merupakan penerimaan daerah yang berasal dari retribusi. Penerimaan ini meliputi (Abdul Halim, 2002: 65):

1. Retribusi pelayanan kesehatan
2. Retribusi pemakaian kekayaan daerah
3. Retribusi pasar grosir dan atau pertokoan
4. Retribusi penjualan produksi usaha daerah
5. Retribusi izin trayek kendaraan penumpang
6. Retribusi air
7. Retribusi jembatan timbang
8. Retribusi kelebihan muatan
9. Retribusi perizinan pelayanan dan pengendalian

Bagian laba usaha daerah merupakan penerimaan daerah yang berasal dari hasil perusahaan milik daerah dan pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Penerimaan ini antara lain berasal dari BPD, perusahaan daerah, Deviden BPR-BKK, dan penyertaan modal daerah kepada pihak ketiga.

“Lain lain PAD merupakan penerimaan daerah yang berasal dari lain-lain milik pemerintah daerah. Penerimaan ini terdiri dari hasil penjualan barang milik daerah, contohnya: penjualan drum bekas aspal dan Penerimaan jasa giro” (halim. 2002: 65).

2.1.4.2 Mekanisme dan Dana perimbangan

Menurut Nordiawan (2007: 48) bahwa Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Latar belakang lain adanya transfer dana dari pusat ke daerah ini antara lain untuk mengatasi ketimpangan fiskal vertikal (antara pusat dan daerah), mengatasi ketimpangan fiskal horizontal, serta guna mencapai standar pelayanan untuk masyarakat.

Ketimpangan fiskal horizontal muncul akibat tidak seimbangnya kapasitas fiskal daerah dengan kebutuhan fiskalnya. Dengan kata lain, kemampuan daerah untuk menghasilkan pendapatan asli daerah tidak mampu menutupi kebutuhan belanja daerah. Peraturan perundangan yang secara lengkap mengatur tentang dana perimbangan adalah PP No 55 tahun 2005.

Sesuai dengan PP No 55 tahun 2005 pasal 2, “Dana perimbangan mencakup Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus”.

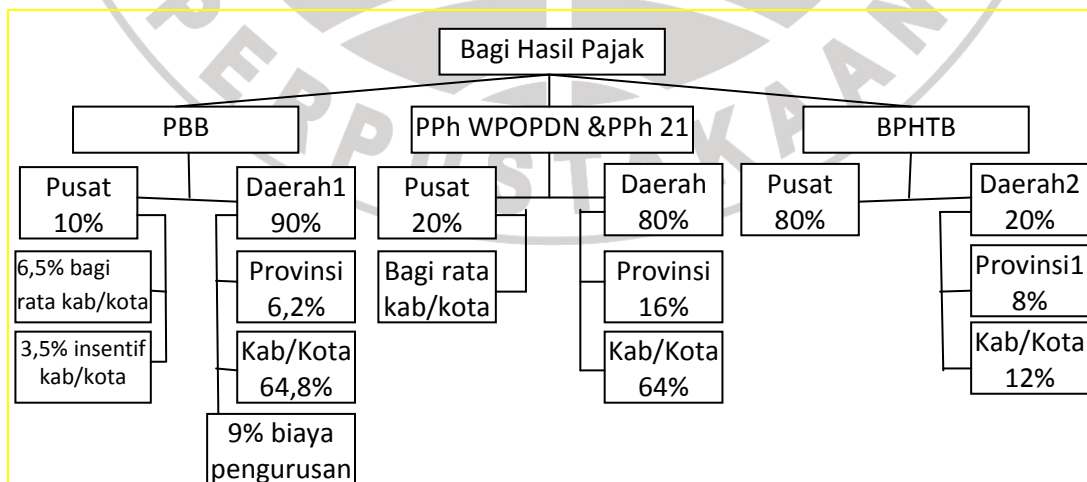
Jumlah dana perimbangan ditetapkan setiap tahun dalam APBN. Namun dalam uraian ini hanya akan memaparkan Dana Bagi Hasil dan Dana Alokasi Umum.

A. Dana Bagi Hasil (DBH)

“Dana Bagi Hasil adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah dengan angka persentase tertentu didasarkan atas daerah penghasil untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi” (Nordriawan, 2007: 49). Selain karena pertimbangan politis, alasan lain dari pemberian dana DBH ini adalah untuk mengurangi ketimpangan vertikal (*vertical imbalance*) antara pemerintah pusat dan Pemda.

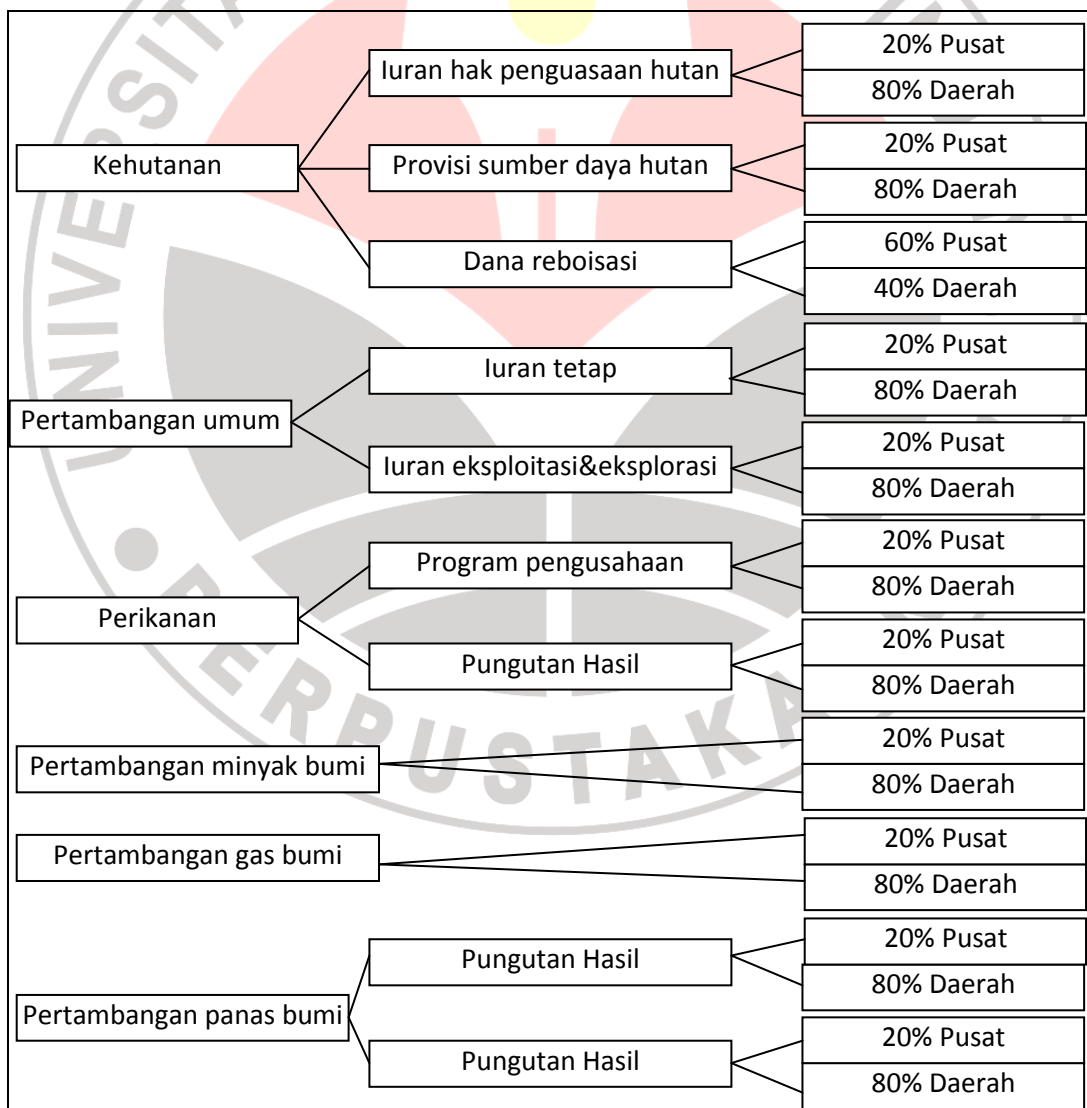
Berdasarkan PP No 55 tahun 2005 pasal 3, terdapat dua sumber DBH yaitu pajak dan sumber daya alam. DBH Pajak sendiri terdiri atas Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), serta Pajak Penghasilan (PPh), baik dari wajib pajak orang pribadi dalam negara (WPOPDN) maupun dari PPh pasal 21. Adapun pembagian dan mekanisme perhitungan DBH pajak dalam UU No 33 tahun 2004 dan PP No 5 tahun 2005 tentang dana perimbangan dapat dilihat pada gambar 2.3 yaitu:

Gambar 2.3
Skema Pengalokasian Dana Bagi Hasil Pajak



Sedangkan DBH dari sumber daya alam berdasarkan PP No 55 tahun 2005 pasal 15, berasal dari kehutanan, pertambangan umum, perikanan, pertambangan minyak bumi, pertambangan gas bumi, serta pertambangan panas bumi. Adapun pembagian dan mekanisme perhitungan DBH sumber daya alam dalam UU No 33 tahun 2004 dan PP No 5 tahun 2005 tentang dana perimbangan dapat dilihat pada gambar 2.4 yaitu:

Gambar 2.4
Skema Pengalokasian Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam



B. Dana Alokasi Umum (DAU)

DAU merupakan dana hibah murni (*grants*) yang kewenangan penggunaannya diserahkan penuh kepada Pemda penerima. UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah memberikan pengertian bahwa :

Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah, untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Besarnya DAU yang diterima oleh setiap Pemda ditetapkan sebesar 26% dari Pendapatan dalam Negeri Neto, yang kemudian disalurkan kepada provinsi sebesar 10% dan kabupaten atau kotamadya sebesar 90% dari total DAU. Hal ini sesuai dengan PP No. 55 tahun 2005 Pasal 37 yaitu:

- (2) Jumlah keseluruhan DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 26% (dua puluh enam persen) dari Pendapatan Dalam Negeri Neto.
- (3) Proporsi DAU antara provinsi dan kabupaten/kota dihitung dari perbandingan antara bobot urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi dan kabupaten/kota.
- (4) Dalam hal penentuan proporsi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) belum dapat dihitung secara kuantitatif, proporsi DAU antara provinsi dan kabupaten/kota ditetapkan dengan imbangan 10% (sepuluh persen) dan 90% (sembilan puluh persen).
- (5) Jumlah keseluruhan DAU sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dalam APBN.

Selanjutnya dari jumlah DAU 90%, yang ditujukan untuk kabupaten dan kotamadya, maka setiap kabupaten dan kotamadya akan mendapatkan DAU sesuai dengan hasil perhitungan “Formula DAU” yang ditetapkan berdasarkan Celah Fiskal dan Alokasi Dasar. Hal ini sesuai dengan PP No. 55 tahun 2005 Pasal 40 yaitu:

- (1) DAU untuk suatu daerah dialokasikan berdasarkan formula yang terdiri atas celah fiskal dan alokasi dasar.
- (2) Celah fiskal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan selisih antara kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskal.
- (3) Kebutuhan fiskal sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diukur dengan menggunakan variabel jumlah penduduk, luas wilayah, Indeks Kemahalan Konstruksi, Produk Domestik Regional Bruto per kapita, dan Indeks Pembangunan Manusia.
- (4) Kapasitas fiskal sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diukur berdasarkan Pendapatan Asli Daerah dan DBH.
- (5) Alokasi dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dihitung berdasarkan jumlah gaji Pegawai Negeri Sipil Daerah.

Dari uraian PP No. 55 tahun 2005 pasal 40 menunjukkan bahwa besarnya DAU yang diterima oleh suatu kabupaten maupun kotamadya ditentukan pula oleh PAD dan DBH yang diterima. Lebih jauh Mardiasmo (160: 2002) menjelaskan bahwa dalam menentukan besarnya DAU untuk setiap kabupaten atau kotamadya ditentukan dengan variabel utama berikut ini:

- a. Variabel-variabel potensi daerah (*fiskal capacity*) terdiri dari PAD dan potensi penerimaan bagi hasil yang berasal dari PBB, BPHTB, dan sumber daya alam. Bagi hasil sumber daya alam hanya diperhitungkan 75%.
- b. Variabel-variabel kebutuhan daerah (*fiskal needs*) terbagi atas variabel kependudukan dan variabel kewilayahan. Variabel kependudukan terdiri dari jumlah penduduk dan indeks kemiskinan relatif, sedangkan variabel kewilayahan terdiri dari luas wilayah dan indeks harga bangunan.
- c. Variabel untuk faktor penyeimbang yang berupa alokasi minimum.

Dimana penjumlahan dari PAD dan DBH merupakan kapasitas fiskal, yang keduanya juga merupakan hasil dari kekayaan dan potensi yang dimiliki oleh Pemda. Bedanya kalau PAD menjadi hak penuh dari Pemda, sedangkan DBH merupakan hasil pajak dan sumber daya alam yang ada dan dimiliki oleh

Pemda, dimana hasil dibagi dua dengan pusat menggunakan persentase pada PP No. 55 tahun 2005 tentang Dana perimbangan.

Sehingga besarnya DAU yang diterima oleh Pemda kabupaten atau kota adalah

DAU setiap Pemda

$$= 90\% \times 25\% \times \text{Pendapatan dalam Negeri} \times \text{Bobot Daerah}$$

(Mardiasmo, 2002:161)

Dimana bobot daerah ditentukan berdasarkan hasil pengurangan dari kebutuhan fiskal dengan kapasitas fiskal. Dan kapasitas fiskal merupakan penjumlahan dari Pendapatan Asli Daerah dan DBH (PP No 55 tahun 2005 Pasal 44)

$$\text{Bobot Daerah} = \text{Fiscal Needs} - \text{Fiscal Capacity}$$

$$\text{Fiscal Capacity} = \text{PAD} + \text{PBB} + \text{BPHTB} + \text{PPH} + 75\% \text{SDA}$$

Mardiasmo (160:2002)

2.1.5 Belanja Pemerintah Daerah

Permasalahan yang dihadapi dalam belanja modal sama dengan permasalahan yang dihadapi dalam belanja operasional, dilihat dari segi bentuk dan strukturnya yaitu komponen belanja modal yang diseragamkan. Selanjutnya dari segi alokasi dana, belanja modal juga masih belum dilandasi oleh ukuran-ukuran kinerja yang baik. Satu-satunya ukuran kinerja yang dipakai dalam belanja modal adalah aturan bahwa jumlah dana untuk belanja modal yang tertera dalam anggaran daerah adalah jumlah dana maksimal yang dapat dibelanjakan.

Menurut Halim (2007: 29) “Karena ukuran kinerja lainnya tidak ada, maka dasar evaluasi pengeluaran pembangunan akan menggunakan rerata proporsi dan yang dialokasikan untuk setiap sektor yang ada dalam kelompok pengeluaran

pembangunan”. Sehingga dalam pengeluaran pembangunan ada tiga hal yang harus diperbaiki, yaitu (Halim (2007: 29):

1. Konsep batas maksimal yang ada pada pos belanja sebaiknya diganti.
2. Konsep anggaran tradisional yang membatasi jenis-jenis belanja, sebaiknya diganti untuk memungkinkan jenis belanja yang lebih rasional, sesuai dengan kebutuhan daerah.
3. Untuk mengidentifikasi kebutuhan dana pada pos belanja operasional, ukuran kinerja yang sederhana adalah beban kerja (*workload*) dan biaya rata-rata (*unit cost*). Sedangkan identifikasi ukuran kinerja pada belanja modal akan lebih kompleks.

2.1.5.1 Prinsip-Prinsip *Public Expenditure Management*

Halim (2007: 31-33) didalam *Public Expenditure Management* yang diterbitkan bank dunia (1998) disebutkan bahwa “penganggaran kinerja yang berorientasi pada pencapaian *output* dalam *input* anggaran belanja setidaknya harus mempertimbangkan prinsip-prinsip pengelolaan pengeluaran daerah”. Adapun prinsip pengelolaan pengeluaran daerah adalah:

1. Transparansi

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

2. Akuntabilitas

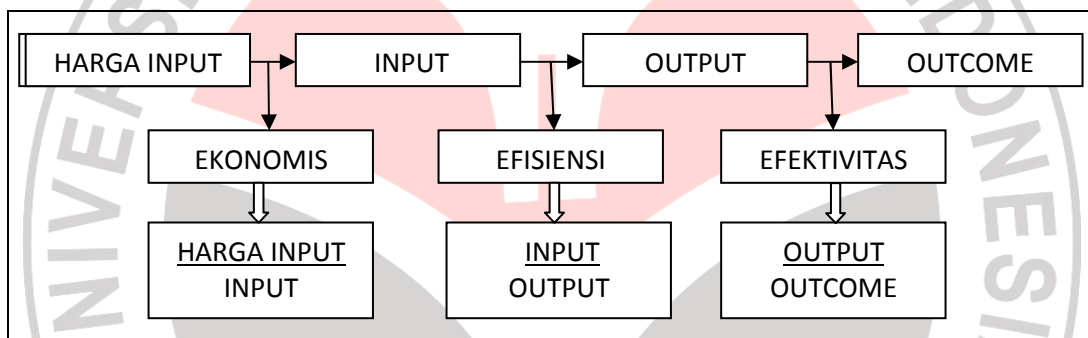
Prinsip ini bermakna bahwa belanja daerah dibiayai oleh pajak dan retribusi, harus dipertanggungjawabkan dan disajikan dalam bentuk laporan yang didalamnya terungkap segala hal yang menyangkut penggunaan dana publik. Pertanggungjawaban ini dilakukan kepada dua belah pihak yaitu DPRD dan masyarakat. Proses akuntabilitas kepada DPRD telah terformat dengan baik, yaitu

setiap akhir anggaran kepala daerah harus melaporkan segala yang terjadi yang berkaitan dengan penggunaan dana. Sedangkan akuntabilitas kepada masyarakat masih belum ada mekanisme yang cukup dalam pertanggungjawabannya.

3. *Value for money*

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

Gambar 2.5
Mekanisme *Value for Money*



4. Kejujuran

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

5. Pengendalian

Pengendalian adalah proses keterbukaan melakukan kontrol terhadap proses perencanaan pengeluaran dengan implementasi. Bentuk pengendalian ini dapat dilakukan dalam dua bentuk yaitu preventif dan refresif. Dalam anggaran berbasis kinerja, pengendalian yang bersifat preventif dilakukan dengan membuat

kebijakan yang meliputi Analisa Standar Belanja (ASB) dan standar harga, dengan memperhatikan komprehensif dan disiplin serta dapat diprediksi.

Sanjay Praphan (dalam Halim, 2007: 33) menyebutkan enam prinsip dasar dalam *Management Public Expenditure*, yaitu:

1. Kriteria utama dalam pemilihan program yang akan disediakan dan dibelanjakan adalah ada tidaknya kegagalan pasar
2. Jumlah pengeluaran agregat dan total defisit dari semua unit kerja harus selaras dengan kerangka kebijakan makro ekonomi
3. Arah pengalokasian anggaran antara unit kerja dan dalam berbagai jenis pengeluaran didalam suatu unit kerja, untuk meningkatkan kesejahteraan.
4. Implikasi pada program kunci pada kelompok miskin harus dianalisis.
5. Alokasi dana untuk belanja operasional dan modal yang ada dalam tiap program dan sektor harus dianalisis secara integratif
6. Lembaga yang terlibat dalam perencanaan dan pelaksanaan anggaran harus terus dievaluasi agar struktur intensif yang ada tetap relevan.

2.1.5.2 Plafon Anggaran

Halim (2007: 35) “Plafon anggaran adalah batas anggaran tertinggi atau maksimum yang dapat diberikan atas suatu kegiatan atau unit fungsional”. Perkiraan plafon anggaran bertujuan untuk menghasilkan alokasi dana yang akurat, adil, dan mampu memberikan insentif bagi setiap unit kerja untuk melaksanakan prinsip *value for money* dalam melakukan pengeluaran daerah. Adapun langkah-langkah penentuan plafon anggaran daerah (Halim, 2007: 35):

1. Proses penentuan plafon anggaran ditentukan oleh perangkat pengelola keuangan daerah
2. Alokasi anggaran didasarkan pada fungsi yang menjadi prioritas melalui pembobotan.
3. Unit kerja yang memberikan dukungan lebih besar terhadap fungsi yang menjadi prioritas dalam mendapat plafon lebih besar

2.1.6 Teori keagenan

Teori keagenan menganalisis susunan kontraktual antara dua atau lebih individu, kelompok, atau organisasi melalui sebuah pedelegasian. Lupia & McCubbins (dalam Darwanto, 2007:6) menyatakan “*delegation occurs when one person or group, a principal, select another person or group, an agent, to act on the principal's behalf*”.

... Hubungan Keagenan yaitu hubungan dimana *participal* (pemilik) menugasi *agent* (manajemen) untuk melakukan suatu jasa pekerjaan, dengan disertai pemberian wewenang untuk melakukan pengambilan keputusan dari *principal* kepada *agent* (IAI, 2003: 4).

Dalam hal ini Pemda adalah *agent* dan DPRD adalah *principal*. Dimana kebijakan anggaran merupakan sebuah produk hukum perundang-undangan hasil kerjasama antara kedua lembaga tersebut. “Berdasarkan perbedaan peran dan persamaan fungsi pemerintah daerah dan DPRD, menunjukkan antara legislatif dan eksekutif terjadi hubungan keagenan” (Halim, 2001; Halim & Abdullah, 2006). Pada pemerintahan, peraturan perundang-undangan secara implisit merupakan bentuk kontrak antara eksekutif, legislatif, dan publik.

2.1.6.1 Hubungan Keagenan Antara Eksekutif dan Legislatif

“Dalam hubungan keagenan antara eksekutif dan legislatif, eksekutif adalah *agent* dan legislatif adalah *principal*” (Halim & Abdullah, 2006; Fozzard, 2001; Moe, 1984; Strom, 2000). Seperti dikemukakan sebelumnya, diantara *principal* dan *agent* senantiasa terjadi masalah keagenan. Oleh karena itu, persoalan yang timbul antara eksekutif dan legislatif juga persoalan keagenan.

Masalah keagenan paling tidak melibatkan dua pihak, yakni *principal*, yang memiliki otoritas untuk melakukan tindakan-tindakan, dan *agent* yang menerima pendelegasian otoritas dari *principal*. Dalam konteks pembuatan kebijakan oleh legislatif, legislator adalah *principal* yang mendelegasikan kewenangan kepada *agent* seperti pemerintah atau panitia di legislatif untuk membuat kebijakan baru. Hubungan keagenan disini terjadi setelah *agent* membuat usulan kebijakan dan berakhir setelah usulan tersebut diterima/ditolak.

2.1.6.2 Hubungan Keagenan Antara Legislatif dan Publik

“Dalam hubungan keagenan antara legislatif dan publik (*voters*), legislatif adalah *agent* dan publik adalah *principal* (Fozzard, 2001; Lane, 2000;13; Moe, 1984; dalam Darwanto, 2007:8). Dalam hal pembuatan kebijakan, Von Hae (dalam Darnto, 2007:8) berpendapat bahwa “hubungan *principal-agent* yang terjadi antara pemilih (*voters*) dan legislatif pada dasarnya menunjukkan bagaimana *voters* memilih politisi untuk membuat keputusan mengenai belanja modal untuk mereka dan mereka memberikan dana dengan membayar pajak. Ketika legislatif terlibat dalam pembuatan keputusan

atas pengalokasian belanja dalam anggaran, maka mereka diharapkan mewakili kepentingan pemilihnya, pada kenyataannya legislatif sebagai *agent* bagi publik tidak selalu memiliki kepentingan yang sama dengan publik.

Lupia & McCubbins (dalam Darnto. 2007:8) mengingatkan bahwa ‘pendelegasian memiliki konsekuensi tidak terkontrolnya keputusan *agent* oleh *principal* dalam hubungan legislatif-publik’. Mereka menyebutkan abdikasi (*abdication*), yakni adanya kondisi dimana *agent* tidak dipagari dengan aturan bagaimana tindakan mereka berpengaruh terhadap kepentingan *principal*. Dalam hal ini pemilih (*voters*) dicirikan sebagai pihak yang tidak peduli atau tidak berkeinginan untuk mempengaruhi perwakilan legislatif yang terpilih.

Kedudukan legislatif atau parlemen sebagai *agent* dalam hubungannya dengan publik menunjukkan bahwa legislatif memiliki masalah keagenan karena akan berusaha untuk memaksimalkan utilitasnya (*self-interest*) dalam pembuatan keputusan yang terkait dengan publik. Persoalan *abdication* menjadi semakin nyata ketika publik tidak memiliki sarana atau institusi formal untuk mengawasi kinerja legislatif, sehingga perilaku *moral hazard* legislatif dapat terjadi dengan mudah.

2.1.7 Hubungan Sumber Pendapatan dengan Anggaran Belanja

Sumber pendapatan merupakan pendapatan-pendapatan yang sah dan menjadi hak pemda. Pendapatan pemda dapat diperoleh dari daerah itu sendiri, yaitu Pendapatan Asli Daerah. Dan juga dapat diperoleh dari luar atau pemerintah

pusat, yaitu berupa Dana Perimbangan. Dana Perimbangan diantaranya adalah Dana Alokasi Umum, Dana Bagi Hasil.

Sedangkan Anggaran belanja merupakan alokasi belanja yang akan dilakukan oleh pemda untuk direalisasikan pada tahun yang akan datang. Belanja daerah menurut SAP terdiri dari Belanja Modal dan Belanja Operasional.

Menurut Abdullah & Halim (dalam Abdullah & Halim 2008: 6) 'menemukan bahwa sumber pendapatan daerah berupa pendapatan asli daerah (PAD) dan dana perimbangan berpengaruh terhadap belanja daerah secara keseluruhan'.

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Darwanto dan Yutikasari (2007), dengan menggunakan data realisasi APBD tahun anggaran 2004-2005 pada kabupaten dan kotamadya se Jawa Bali. Dan variabel yang digunakan adalah Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Belanja Modal. Hasil penelitian Darwanto dan Yustikasai (2007) menyatakan bahwa:

1. variabel Pendapatan Asli Daerah memiliki korelasi positif dan signifikan dengan Belanja Modal.
2. variabel Dana Alokasi Umum memiliki korelasi positif dan signifikan dengan variabel Belanja Modal.

Selain itu juga, hasil penelitian yang sama ditunjukkan oleh Harianto dan Adi (2007), dengan menggunakan data realisais APBD tahun anggaran 2001-2004 pada kabupaten dan kotamadya se Jawa Bali. Dan variabel yang digunakan adalah

Dana Alokasi Umum, Belanja Modal, Pendapatan Asli Daerah, dan Pendapatan per Kapita Hasil penelitian Harianto dan Adi (2007) menyatakan bahwa:

1. variabel Belanja Modal dan Pendapatan Asli Daerah memiliki hubungan yang positif dan signifikan.
2. variabel Belanja Modal dan Dana Alokasi Umum memiliki hubungan yang positif dan signifikan.

Sedangkan pernyataan terbaru yang diungkapkan oleh oleh Halim dan Abdullah (2008) melalui hasil penelitian yang dilakukannya, menunjukkan bahwa Anggaran Belanja Modal berasosiasi dengan Dana Perimbangan. Dana Perimbangan yang dimaksud dalam penelitian Halim dan Abdullah adalah keseluruhan dana perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umu, Dana Alokasi Khusus, dan Dana Bagi Hasil. Sedangkan variabel yang digunakan adalah Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, Belanja Pemeliharaan, dan Anggaran Belanja Modal serta menggunakan data realisasi APBD tahun anggaran 2003-2004 pada 32 sampel kabupaten dan kotamadya di Pulau Sumatra.

Oleh karena itu, dari teori dan hasil penelitian yang telah dilakukan dapat diambil kesimpulan bahwa sumber pendapatan secara keseluruhan baik berupa Pendapatan Asli Daerah maupun Dana Perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum dan Dana Bagi Hasil memiliki hubungan dengan Anggaran Belanja Modal yang dilakukn oleh kabupaten dan kotamadya. Dan sebagian besar dari hasil penelitian yang telah dilakukan menunjukkan bahwa hubungan yang terjadi bersifat linier positif. Dimana semakin besar pendapatan maka akan meningkatkan Anggaran Belanja Modal yang dilakukan oleh setiap pemda. Begitupun

sebaliknya semakin kecil pendapatan maka akan menurunkan Anggaran Belanja Modal yang dilakukan oleh setiap pemda, dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan kepada publik.

2.2 Kerangka Pemikiran

Otonomi daerah dan pengelolaan keuangan Pemda di Indonesia memasuki era baru dengan adanya dukungan Pemerintah Pusat, melalui penetapan UU No. 33 tahun 2004 tentang *Pemerintah Daerah* dan Permendagri No. 59 tahun 2007 (amandemen Permendagri No. 13 tahun 2006) tentang *Pedoman Pengelolaan Keuangan Pemerintah Daerah*. Pemda diharapkan dapat meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas sektor publik di Indonesia. Salah satunya dalam menentukan kebijakan anggaran yang sesuai dengan kebutuhan publik.

Dalam hal kebijakan anggaran, peran Pemda sebagai pihak eksekutif dan DPRD sebagai pihak legislatif, menjadi sangat penting dalam pengambilan keputusan. Kebijakan anggaran merupakan sebuah produk hukum perundang-undangan hasil kerjasama antara kedua lembaga tersebut. “Berdasarkan perbedaan peran dan persamaan fungsi legislatif dan eksekutif, menunjukkan bahwa antara legislatif dan eksekutif terjadi hubungan keagenan” (Halim, 2001; Halim & Abdullah, 2006). Pada pemerintahan, peraturan perundangan secara implisit merupakan bentuk kontrak antara eksekutif, legislatif, dan publik.

Sebelum menghasilkan sebuah kebijakan anggaran, proses pertama diawali dengan penyusunan APBD dengan membuat kesepakatan antara legislatif dan eksekutif tentang Kebijakan Umum APBD dan Prioritas & Plafon Anggaran

yang berfungsi sebagai pedoman dalam penyusunan APBD. Besarnya kewenangan legislatif dalam proses penyusunan anggaran membuka ruang bagi legislatif untuk “memaksakan” kepentingan. Posisi legislatif sebagai pengawas bagi pelaksanaan kebijakan Pemda, dapat digunakan untuk memprioritaskan kepentingan publik dalam penganggaran. Oleh karena itu, idealnya legislatif merekomendasikan kepada eksekutif untuk menaikkan alokasi pada sektor-sektor yang mendukung kepentingan publik.

Anggaran sektor publik pemerintah daerah dalam APBD sebenarnya merupakan *output* pengalokasian sumber daya. Adapun pengalokasian sumber daya merupakan permasalahan dasar dalam penganggaran sektor publik (Key 1940 dalam Fozzard, 2001).

Pemda dituntut kejelian dalam melakukan pengalokasian sumber daya yang dimiliki, baik sumber daya pendapatan dari daerah itu sendiri, maupun sumber daya pendapatan dari luar, berupa dana perimbangan dari Pusat.

Sedangkan menurut Permendagri 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

“Pendapatan adalah semua penerimaan daerah dalam bentuk peningkatan aktiva atau penurunan utang dari berbagai sumber dalam periode tahun anggaran bersangkutan” (Abdul Halim, 2002: 64). Dan pada pembahasan ini hanya akan memaparkan dua sumber pendapatan yaitu PAD yang merupakan sumber pendapatan asli daerah dan dana perimbangan yang merupakan sumber pendapatan dari luar daerah, dalam hubungannya sebagai sumber alokasi untuk

melakukan pembelanjaan pada anggaran belanja modal. Dana perimbangan sendiri terdiri atas tiga bagian dana. Tetapi yang akan dibahas hanya dua saja, yaitu DAU dan DBH. Sedangkan Dana Alokasi Khusus (DAK) sebagai jenis Dana Perimbangan yang ketiga tidak akan dibahas dikarenakan dana ini memiliki sifat sama dengan DAU, yaitu sebagai dana hibah murni. Namun bedanya DAK hanya diberikan kepada Pemda yang melakukan pengajuan dana kepada Pusat. Sehingga tidak setiap Pemda untuk setiap tahun anggaran mendapatkan DAK. Selain itu juga jumlah DAK tidak dominan sebagai sumber pendapatan dalam APBD.

PAD merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah. Kelompok pendapatan asli daerah dipisahkan menjadi empat jenis yaitu (Abdul Halim, 2002: 65):

1. Pajak daerah
2. Retribusi daerah
3. Bagian laba usaha daerah
4. Lain-lain PAD

Adapun Dana Bagi Hasil adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah dengan angka persentase tertentu didasarkan atas daerah penghasil untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi (Nordiawan, 2007: 49).

Selain karena pertimbangan politis, alasan lain dari pemberian dana DBH ini adalah untuk mengurangi ketimpangan vertikal (*vertical imbalance*) antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Berdasarkan PP No 55 tahun 2005 pasal 3, terdapat dua sumber DBH yaitu pajak dan sumber daya alam. Sebenarnya DBH merupakan hasil dari pajak dan sumber daya alam yang ada di daerah, dan hasil tersebut dibagi dua dengan Pemerintah Pusat melalui persentase tertentu. Sehingga DBH bukan merupakan dana hibah murni (*grants*) dari Pemerintah Pusat, melainkan hasil potensi daerah yang dibagi dua dengan Pemerintah Pusat.

DBH dari sumber daya alam berdasarkan PP No 55 tahun 2005 pasal 15, berasal dari kehutanan, pertambangan umum, perikanan, pertambangan minyak bumi, pertambangan gas bumi, serta pertambangan panas bumi. Sedangkan DBH Pajak sendiri terdiri atas Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), serta Pajak Penghasilan (PPh), baik dari wajib pajak orang pribadi dalam negara (WPOPND) maupun dari PPh pasal 21.

Sedangkan DAU merupakan dana hibah murni (*grants*) yang kewenangan penggunaan diserahkan penuh kepada Pemda penerima. UU No. 33 tahun 2004 memberikan pengertian bahwa:

Dana Alokasi Umum adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah, untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Adapun jumlah DAU yang diterima oleh kabupaten atau kotamadya dihitung berdasarkan formula berikut:

$$\text{DAU setiap Pemda} = 90\% \times 26\% \times \text{Pendapatan dalam Negeri} \times \text{Bobot Daerah}$$

(Mardiasmo, 2002:161)

Formula diatas sesuai dengan PP No. 55 tahun 2005 Pasal 37 yaitu:

- (2) Jumlah keseluruhan DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 26% (dua puluh enam persen) dari Pendapatan Dalam Negeri Neto.
- (3) Proporsi DAU antara provinsi dan kabupaten/kota dihitung dari perbandingan antara bobot urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi dan kabupaten/kota.
- (4) Dalam hal penentuan proporsi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) belum dapat dihitung secara kuantitatif, proporsi DAU antara provinsi dan kabupaten/kota ditetapkan dengan imbang 10% (sepuluh persen) dan 90% (sembilan puluh persen).

Dan PP No. 55 tahun 2005 Pasal 40 yaitu:

- (1) DAU untuk suatu daerah dialokasikan berdasarkan formula yang terdiri atas celah fiskal dan alokasi dasar.
- (2) Celah fiskal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan selisih antara kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskal.
- (3) Kebutuhan fiskal sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diukur dengan menggunakan variabel jumlah penduduk, luas wilayah, Indeks Kemahalan Konstruksi, Produk Domestik Regional Bruto per kapita, dan Indeks Pembangunan Manusia.
- (4) Kapasitas fiskal sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diukur berdasarkan Pendapatan Asli Daerah dan DBH.
- (5) Alokasi dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dihitung berdasarkan jumlah gaji Pegawai Negeri Sipil Daerah.

$$\text{Bobot Daerah} = \text{Fiscal Needs} - \text{Fiscal Capacity}$$

$$\text{Fiscal Capacity} = \text{PAD} + \text{PBB} + \text{BPHTB} + \text{PPh} + 75\% \text{SDA}$$

Mardiasmo (160:2002)

Dimana bobot daerah ditentukan berdasarkan hasil pengurangan dari kebutuhan fiskal dengan kapasitas fiskal. Dan kapasitas fiskal merupakan penjumlahan dari PAD dan DBH. Sehingga dalam menentukan jumlah DAU yang diterima kabupaten dan kotamadya akan berhubungan dengan perolehan PAD dan DBH masing-masing pemda.

Dan secara konseptual terdapat hubungan antara pendapatan baik PAD maupun Dana Perimbangan (DBH dan DAU) dengan pembelanjaan secara keseluruhan. Hal ini dapat dibuktikan dengan hasil penelitian.

Berdasarkan penelitian empiris yang dilakukan oleh Holtz-Eakin et. al. (dalam Darwanto, 2007: 12) menyatakan bahwa “terdapat keterkaitan sangat erat antara transfer dari pemerintah pusat dengan belanja pemerintah daerah. Secara spesifik mereka menegaskan bahwa variabel-variabel kebijakan pemerintah daerah dalam jangka pendek disesuaikan (*adjusted*) dengan transfer yang diterima, sehingga memungkinkan terjadinya respon yang *non- linier* dan *asymmetric*”.

Belanja Pemda menurut Halim (2002: 69) “belanja dapat dikategorikan menurut karakteristiknya menjadi dua yaitu belanja selain modal dan belanja

modal”. Berdasarkan Permendagri No. 59 tahun 2007 “belanja modal adalah pengeluaran yang dilakukan dalam rangka menambah aset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari dua belas bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintah”. Adapun jenis belanja modal menurut SAP terbagi kedalam enam pos, yaitu:

- a. Belanja tanah
- b. Belanja mesin
- c. Belanja gedung dan bangunan
- d. Belanja jalan, irigasi, dan lainnya
- e. Belanja aset tetap lainnya
- f. Belanja aset lainnya

Sedangkan menurut Abdullah & Halim (2004) menemukan bahwa “sumber pendapatan daerah berupa pendapatan asli daerah (PAD) dan dana perimbangan berpengaruh terhadap belanja daerah secara keseluruhan”. Sehingga dari dua bukti empiris tersebut dapat diketahui bahwa terdapat hubungan antara sumber pendapatan baik dari dalam daerah itu sendiri berupa PAD, maupun pendapatan dari transfer berupa dana perimbangan yang terdiri dari DAU dan DBH dengan belanja daerah secara keseluruhan, termasuk didalamnya belanja modal dan belanja selain modal.

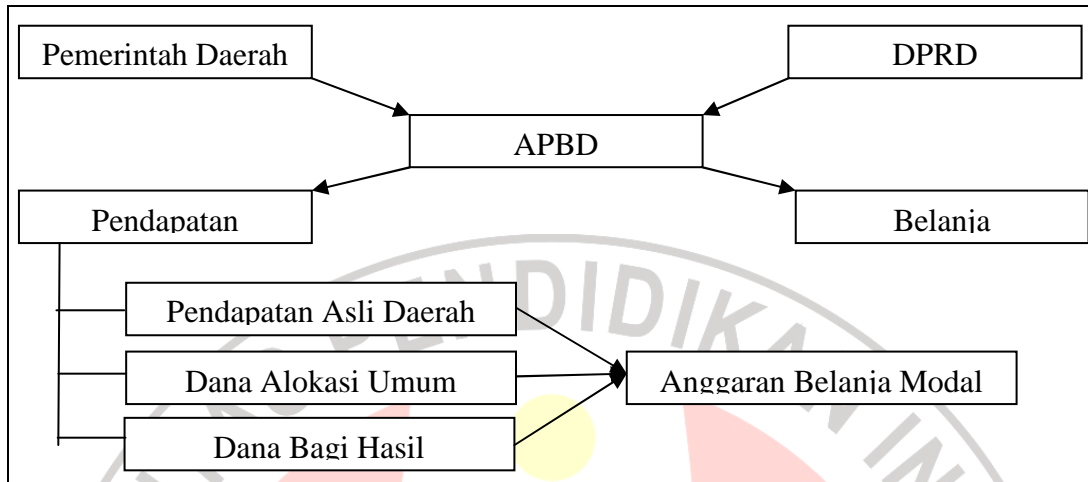
Namun tidak selalu seluruh tambahan pendapatan akan dialokasikan dalam belanja untuk operasional, pemda akan melakukan alokasi pada belanja modal dan investasi yang benar-benar dapat dirasakan publik secara langsung. Menurut Moio (dalam Halim, 2008: 14) menyatakan bahwa “orang akan lebih hemat dalam membelanjakan pendapatan yang merupakan hasil dari *effort*-nya sendiri dibanding pendapatan yang diberikan pihak lain (seperti *grants* atau *transfer*)”. Ini

berarti ada kemungkinan yang lebih besar untuk Pemda dalam melakukan alokasi yang lebih besar terhadap belanja modal setelah belanja operasional terpenuhi.

Dari hasil penelitian Darwanto dkk (2007) dengan menggunakan variabel DAU, PAD, dan pertumbuhan ekonomi, terhadap alokasi anggaran belanja modal menunjukkan bahwa DAU dan PAD berpengaruh positif terhadap alokasi anggaran belanja modal. Penelitian Darwanto tersebut dilakukan pada kabupaten dan kotamadya se Jawa Bali dari tahun anggaran 2004-2005. Selain itu juga, Harianto dan Adi (2007) dengan menggunakan variabel DAU, PAD, Belanja Modal, dan Pendapatan per Kapita, menunjukkan bahwa DAU berpengaruh positif dan signifikan terhadap perubahan belanja modal dan begitu pula dengan PAD. Penelitian Harianto dan Adi tersebut dilakukan pada kabupaten dan kotamadya se Jawa Bali untuk tahun 2001-2004. Bukti empiris tersebut diperkuat dengan hasil penelitian Halim dan Abullah (2008) dengan menggunakan variabel belanja modal, belanja pemeliharaan, dan sumber pendapatan, menunjukkan bahwa sumber pendapatan daerah berupa dana perimbangan berhubungan positif terhadap belanja modal. Penelitian Halim dan Abdullah tersebut dilakukan pada sampel 20 kabupaten dan 12 kotamadya di Pulau Sumatra.

Dengan demikian, dari beberapa hasil penelitian yang telah dilakukan dan teori yang mendukung maka dapat disimpulkan bahwa alokasi anggaran belanja modal yang dilakukan oleh Pemda (eksekutif) bersama-sama dengan DPRD (legislatif) pada APBD memiliki hubungan dengan sumber pendapatan baik dari dalam maupun dari luar yaitu berupa PAD, DAU, dan DBH.

Gambar 2.6
Kerangka Pemikiran



2.3 Hipotesis

Menurut Sugiono (2007: 93) bahwa “hipotesis adalah jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian biasanya dalam bentuk kalimat pernyataan”.

Berdasarkan teori dan permasalahan yang terjadi, maka dapat dikemukakan suatu jawaban yang bersifat sementara yaitu, sebagai berikut:

- H₁ Terdapat hubungan antara Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Dana Bagi Hasil secara parsial, dengan Anggaran Belanja Modal pada kabupaten dan kotamadya di Jawa Barat.
- H₂ Terdapat hubungan antara Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Dana Bagi Hasil secara simultan, dengan Anggaran Belanja Modal pada kabupaten dan kotamadya di Jawa Barat.