

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2.1. Hasil-Hasil Penelitian Terdahulu

Hasil penelitian terdahulu dalam penelitian ini digunakan oleh peneliti sebagai dasar untuk mendapatkan gambaran dan menyusun kerangka berfikir.

Prakosa (2004), yang melakukan penelitian pada Kabupaten/Kota di Jawa Tengah dan DIY. Hasilnya menunjukkan bahwa sandaran Pemda untuk menentukan jumlah Belanja Daerah suatu periode berbeda. Dalam tahun bersamaan, PAD lebih dominan dari pada DAU, tetapi untuk satu tahun kedepan, DAU lebih dominan. Muncul berbagai bentuk peraturan daerah tentang pajak dan retribusi daerah mungkin merupakan indikasi untuk mengimbangi pendapatan yang bersumber dari Pemerintah Pusat salah satunya DAU. Sehingga PAD dan DAU signifikan berpengaruh terhadap Belanja Daerah.

Widiyanto (2005), menjadikan DIY dan Jawa Tengah sebagai objek penelitiannya memperoleh hasil yaitu PAD kurang signifikan berpengaruh terhadap belanja daerah. Hal ini sesuai hipotesisnya yang menyatakan pengaruh DAU terhadap belanja daerah lebih besar dari pada pengaruh PAD terhadap belanja daerah yang diterima.

Maemunah (2006), bahwa DAU dan PAD berpengaruh terhadap Belanja Bidang yang berhubungan langsung dengan publik, yaitu Belanja Bidang Pendidikan, Kesehatan, dan Pekerjaan Umum. Pengujian ini dimaksudkan untuk melihat apakah Belanja Daerah sektor yang berhubungan langsung dengan

masyarakat/publik juga masih terjadi *flypaper effect* atau tidak. Hasil yang didapat adalah bahwa untuk belanja bidang pendidikan tidak terjadi *flypaper effect*, sedangkan untuk belanja bidang kesehatan dan belanja bidang pekerjaan umum telah terjadi *flypaper effect*.

Henri (2009), bahwa secara simultan pajak daerah, retribusi daerah, dan lain-lain Pendapatan Daerah yang sah berpengaruh positif terhadap Belanja Daerah di Kabupaten Toba Samosir.

Puspitasari (2009), meneliti tentang analisis DAU dalam era otonomi daerah studi kasus pada 30 provinsi, teknik analisis yang digunakan adalah analisis regresi berganda, hasil penelitian menunjukkan bahwa ada pengaruh yang positif antara Dana Alokasi Umum dengan Belanja Daerah dan Pendapatan Asli Daerah tidak mempengaruhi Belanja Daerah.

Srikandi (2012), dari hasil penelitian yang diperoleh, telah terbukti secara simultan bahwa Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum berpengaruh positif terhadap alokasi belanja daerah. Pemerintah kabupaten/kota yang memiliki PAD dan DAU yang tinggi, maka pengeluaran sebagai alokasi belanja daerahnya semakin tinggi juga.

Tabel 2.1
Penelitian Terdahulu

Nama	Judul	Variabel	Alat Uji	Hasil Penelitian
Bambang Prakosa (2004)	Analisis Pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah Terhadap Belanja Daerah	Variabel Independen: Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum Variabel dependen: Belanja Daerah	Analisis regresi	Semakin besar Dana Alokasi Umum yang diterima oleh daerah dari pemerintah pusat dan Pendapatan Asli Daerah yang di dapat akan menentukan besarnya alokasi Belanja Daerah
Widiyanto (2005)	Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum Terhadap Belanja Daerah (DIY dan Jawa Tengah)	Variabel Independen: Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum Variabel dependen: Belanja Daerah	Analisis regresi	PAD kurang signifikan berpengaruh terhadap belanja daerah. Hal tersebut menunjukkan terjadinya <i>flypaper effect</i> . Hal ini sesuai hipotesisnya yang menyatakan pengaruh DAU terhadap belanja daerah lebih besar dari pada pengaruh PAD terhadap belanja daerah yang diterima.
Mutiar Maemunah (2006)	<i>Flypaper effect</i> pada Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Terhadap Belanja Daerah Pada Kabupaten/Kota di Pulau Sumatera	Variabel Independen: Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum Variabel dependen: Belanja Daerah	Analisis regresi	Besarnya nilai DAU dan PAD mempengaruhi besarnya nilai Belanja daerah (pengaruh positif). Telah terjadi <i>flypaper Effect</i> pada Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Sumatera

Tabel 2.1
Penelitian Terdahulu
(lanjutan)

Nama	Judul	Variabel	Alat Uji	Hasil Penelitian
Henri Edison (2009)	Pengaruh Pendapatan Asli Daerah Terhadap Belanja Daerah Di Kabupaten Toba samosir	Variabel Independen: Pajak Daerah, Retribusi daerah dan Lain-lain PAD Variabel dependen: Belanja Daerah	Analisis regresi	Secara simultan pajak Daerah, Retribusi daerah, dan lain-lain Pendapatan Daerah yang sah berpengaruh positif terhadap Belanja Daerah di Kabupaten Toba Samosir.
Noni Puspitasari (2009)	Pengaruh Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah Terhadap Belanja Pemerintah Daerah pada Provinsi RIAU	Variabel Independen: Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum Variabel dependen: Belanja Daerah	Analisis regresi	Bahwa DAU memberikan pengaruh yang Signifikan terhadap Belanja. Sedangkan PAD menunjukkan pengaruh yang tidak signifikan terhadap belanja, bahwa PAD secara individual tidak mempengaruhi belanja.
Srikandi Cipto Mangun Kusumo (2012)	Analisis Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) Terhadap Alokasi Belanja Daerah (ABD)	Variabel Independen: Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum Variabel dependen: Belanja Daerah	Analisis regresi	Dari hasil penelitian yang diperoleh, telah terbukti secara simultan bahwa Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum berpengaruh positif terhadap alokasi belanja daerah. Pemerintah Kabupaten/Kota yang memiliki PAD dan DAU yang tinggi, maka pengeluaran sebagai alokasi belanja daerahnya semakin tinggi juga.

Sumber: Data sekunder yang diolah, 2013

2.2. Kajian Teoritis

2.2.1. Laporan Keuangan Sektor Publik

Laporan keuangan sektor publik merupakan representasi posisi keuangan dari transaksi-transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas sektor publik. Tujuan umum pelaporan keuangan adalah untuk memberikan informasi mengenai posisi keuangan, kinerja, dan arus kas dari suatu entitas yang berguna bagi sejumlah besar pemakai dalam membuat dan mengevaluasi keputusan mengenai alokasi sumber daya yang dibutuhkan oleh suatu entitas dalam aktivitasnya untuk mencapai tujuan (ITJEN, 2012).

Secara spesifik, tujuan khusus pelaporan keuangan sektor publik adalah menyediakan informasi yang relevan dalam pengambilan keputusan, dan menunjukkan akuntabilitas entitas atas sumber daya yang dipercayakan, dengan cara (ITJEN, 2012):

1. Menyediakan informasi mengenai sumber-sumber alokasi, dan penggunaan sumber daya keuangan atau finansial.
2. Menyediakan informasi mengenai bagaimana entitas mandanai aktivitasnya dan memenuhi kebutuhan kasnya.
3. Menyediakan informasi yang berguna untuk mengevaluasi kemampuan entitas dalam pendanaan aktivitasnya dan memenuhi kewajiban serta komitmennya.
4. Menyediakan informasi mengenai kondisi finansial suatu entitas dan perubahan di dalamnya.

5. Menyediakan informasi yang berguna untuk mengevaluasi kinerja entitas dalam hal bidang jasa, efisiensi, dan pencapaian tujuan.

2.2.2. Tujuan dan Fungsi Laporan

Tujuan dan fungsi laporan keuangan secara umum adalah (Bastian, 2010):

1. Kepatuhan dan Pengelolaan (*compliance and stewardship*)

Laporan keuangan digunakan untuk memberikan jaminan kepada pengguna laporan keuangan dan pihak otoritas penguasa agar pengelolaan sumber daya sesuai dengan ketentuan hukum dan peraturan yang ditetapkan.

2. Akuntabilitas dan Pelaporan Retrospektif

Laporan keuangan digunakan untuk memonitor kinerja dan mengevaluasi manajemen, memberikan dasar untuk mengamati trend antar kurun waktu, pencapaian atas tujuan yang ditetapkan, dan membandingkannya dengan kinerja organisasi lain yang sejenis jika ada.

3. Perencanaan dan Informasi Otorisasi

Laporan keuangan berfungsi untuk memberikan dasar perencanaan kebijakan dan aktivitas dimasa datang, juga memberikan informasi pendukung mengenai otorisasi penggunaan dana.

4. Kelangsungan Organisasi

Laporan keuangan berfungsi untuk membantu pembaca dalam menentukan apakah suatu organisasi atau unit kerja dapat meneruskan menyediakan barang dan jasa (pelayanan) dimasa mendatang.

5. Hubungan Masyarakat

Laporan keuangan berfungsi untuk memberikan kesempatan kepada organisasi untuk mengemukakan pernyataan atas presentasi yang dicapai kepada pemakai yang dipengaruhi karyawan dan masyarakat, juga sebagai alat komunikasi antara publik dan pihak yang berkepentingan.

6. Sumber Fakta dan Gambaran

Bagi organisasi di pemerintahan, tujuan secara umum akuntansi dan pelaporan keuangan adalah (Bastian, 2010):

1. Memberikan informasi guna pembuatan keputusan ekonomi, sosial dan politik serta sebagai bukti pertanggungjawaban dan pengelolaan.
2. Memberikan informasi guna mengevaluasi kondisi keuangan.

Laporan keuangan untuk mendukung pembuatan keputusan ekonomi, sosial, dan politik meliputi informasi yang digunakan untuk:

- a. Membandingkan kinerja keuangan aktual dengan yang dianggarkan.
- b. Menilai kondisi keuangan dan hasil – hasil operasi.
- c. Membantu meningkatkan kepatuhan terhadap peraturan perundangan yang terkait dengan masalah keuangan dan ketentuan lainnya.
- d. Membantu dan mengevaluasi efisiensi dan efektivitas.

Dalam konteks akuntansi sektor publik, jenis informasi yang diberikan untuk pengambilan keputusan adalah terbatas pada informasi yang bersifat finansial saja. Informasi finansial adalah informasi yang dapat diukur dengan

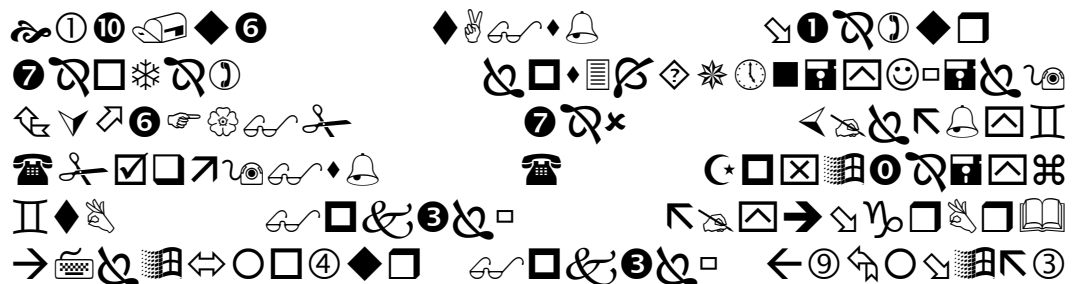
satuan monometer. Secara rinci tujuan akuntansi dan laporan keuangan organisasi pemerintah adalah (Bastian: 2010):

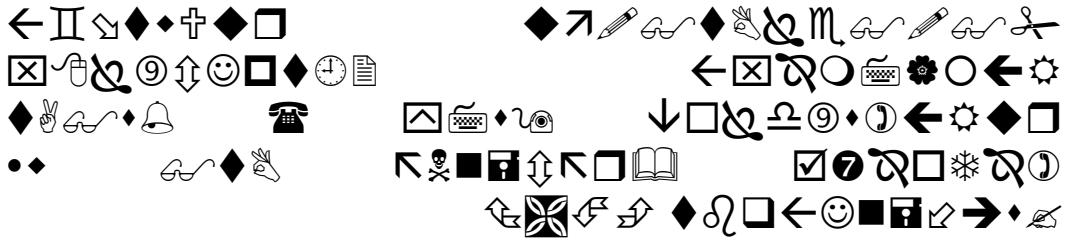
- a. Menentukan dan memprediksi aliran kas, saldo neraca, dan kebutuhan sumber daya finansial jangka pendek unit pemerintah.
- b. Menentukan dan memprediksi kondisi ekonomi suatu unit pemerintah dan perubahan – perubahan yang terjadi di dalamnya.
- c. Memonitor kinerja, kesesuaiannya dengan peraturan perundang – undangan, kontrak yang telah disepakati, dan ketentuan lain yang disyaratkan.
- d. Memberikan informasi untuk perencanaan dan penganggaran, serta untuk memprediksi pengaruh akuisisi dan alokasi sumber daya terhadap pencapaian tujuan operasional:
 - Untuk menentukan biaya program, fungsi, dan aktivitas sehingga memudahkan analisis dan melakukan perbandingan dengan kriteria yang telah ditetapkan, membandingkan dengan kinerja periode–periode sebelumnya, dan dengan kinerja unit pemerintah lain.
 - Untuk mengevaluasi tingkat ekonomi dan efisiensi operasi, program, aktivitas, dan fungsi tertentu di unit pemerintah.
 - Untuk mengevaluasi hasil suatu program, aktivitas, dan fungsi serta efektivitas terhadap pencapaian tujuan dan target.
 - Untuk mengevaluasi tingkat pemerataan (*equality*) dan keadilan (*equity*).

2.2.3. Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah

Perimbangan keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menurut Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 merupakan suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokrasi, transparan, dan efisien dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi. Dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah, serta besaran pendanaan penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Perimbangan keuangan antara Pusat dan Pemda mencakup pembagian keuangan antara Pusat dan Pemda secara proporsional, demokrasi, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah. Penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemda dibiayai dari APBD, sedangkan penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab Pusat dibiayai dari APBN. Sumber-sumber pendanaan pelaksanaan Pemerintahan daerah terdiri dari Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, Pinjaman daerah, dan Lain-lain Pendapatan yang sah (Mardiasmo, 2009:68).

Islam menekankan distribusi pendapatan dan kekayaan yang adil, hingga setiap individu memperoleh jaminan serta tingkat hidup yang manusiawi dan terhormat, sesuai dengan harkat manusia yang inheren dalam ajaran-ajaran Islam, yaitu sebagai khalifah (wakil) Allah di muka bumi *Al-Baqarah*.





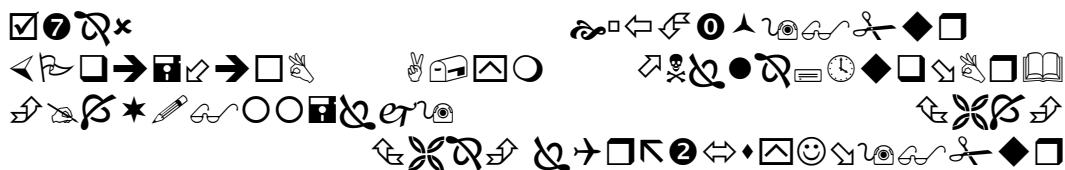
“Ingatlah ketika Tuhanmu berfirman kepada para Malaikat: Sesungguhnya Aku hendak menjadikan seorang khalifah di muka bumi”. Mereka berkata: Mengapa Engkau hendak menjadikan (khalifah) di bumi itu orang yang akan membuat kerusakan padanya dan menumpahkan darah, padahal kami senantiasa bertasbih dengan memuji Engkau dan mensucikan Engkau? Tuhan berfirman: Sesungguhnya Aku mengetahui apa yang tidak kamu ketahui”(QS 2:30).

Jadi, konsep keadilan sosio ekonomi dalam Islam, selain didasarkan pada komitmen spritual juga didasarkan atas konsep persaudaraan universal sesama manusia. Al-Quran secara eksplisit menekankan pentingnya keadilan dan persaudaraan tersebut (Kholis, 2010:25).

Komitmen Islam yang besar pada persaudaraan dan keadilan, menuntut agar semua sumber daya menjadi amanat yang digunakan untuk mewujudkan tujuan syari’ah (Azhar, 2008). Al Qur’an dengan tegas mengatakan dalam Al-Hashr dan Al-Ma’arij,



“Apa saja harta rampasan (fai-i) yang diberikan Allah kepada Rasul-Nya (dari harta benda) yang berasal dari penduduk kota-kota maka adalah untuk Allah, untuk Rasul, kaum kerabat, anak-anak yatim, orang-orang miskin dan orang-orang yang dalam perjalanan, supaya harta itu jangan beredar di antara orang-orang kaya saja di antara kamu. Apa yang diberikan Rasul kepadamu, maka terimalah. Dan apa yang dilarangnya bagimu, maka tinggalkanlah. Dan bertakwalah kepada Allah. Sesungguhnya Allah amat keras hukumannya.” (QS 59:7),



“Di antara harta mereka terdapat hak fakir miskin, baik peminta-minta maupun yang orang miskin malu meminta-minta” (QS 70:24-25).

2.2.4. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Untuk mendukung terciptanya akuntabilitas publik pemda dalam rangka otonomi dan desentralisasi diperlukan sistem pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah yang berorientasi pada kinerja (Mardiasmo, 2009:38). Anggaran yang merupakan gambaran tentang pengalokasian dan sumberdaya yang dimiliki suatu organisasi dalam jangka waktu tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Anggaran sektor publik yang dipresentasikan dalam APBN dan APBD menggambarkan tentang rencana keuangan di masa datang mengenai jumlah pendapatan, belanja, surplus atau defisit, pembiayaan, serta program kerja dan aktivitas yang akan dilakukan (Mahmudi, 2011).

APBD merupakan rencana keuangan tahunan pemda yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemda dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah. APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah yang merupakan pedoman bagi Pemda dalam memberikan pelayanan kepada publik dalam masa satu tahun anggaran.

Dari data yang tertuang dalam APBD dapat dilihat kondisi keuangan Pemerintah daerah. Dari sisi pendapatan, dengan membandingkan Pendapatan Asli Daerah dengan total pendapatan dapat dilihat kemandirian suatu daerah, semakin tinggi nilainya semakin tinggi kemandirian keuangan daerahnya. Dari

sisi pengeluaran dapat dilihat kecendrungan pola belanja daerah, apakah suatu daerah cenderung mengalokasikan dananya untuk belanja yang terkait dengan upaya peningkatan ekonomi, seperti belanja modal, atau untuk belanja yang sifatnya untuk pendanaan aparatur, seperti belanja pegawai.

Belanja daerah seharusnya diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat, hal ini diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan, fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak. Menggenjot belanja modal adalah perkara yang sangat penting karena meningkatkan produktifitas perekonomian, semakin banyak belanja modal semakin tinggi pula produktifitas perekonomian, belanja modal berupa infrastruktur jelas berdampak pada pertumbuhan ekonomi dan menciptakan lapangan kerja (Mardiasmo, 2007).

Kebijakan anggaran belanja Islami dimasa Nabi Muhammad SAW sangat sederhana dan tidak serumit sistem anggaran modern. Pada masa Islam periode awal, dasar anggaran adalah dasar untuk pengeluaran. Konsep anggaran yang digunakan adalah anggaran berimbang atau surplus, hingga saat ini salah satu peraturan lama yang masih berlaku dalam keuangan ialah anggaran nasional yang harus berimbang.

Anggaran modern merupakan suatu campuran rumit antara rencana dan proyek yang harus dilaksanakan di masa depan dengan tujuan rangkap meningkatkan dan memperbaiki pengelolaan kemasyarakatan di masa depan, maupun melenyapkan kesulitan dan rintangan yang terdapat pada jalan pertumbuhan negara (Kholis, 2010).

Negara Islam dan anggaran belanja modern dewasa ini harus mulai dengan pengeluaran yang mutlak diperlukan, dan mencari jalan serta cara-cara untuk mencapainya. Anggaran tradisional memberi penekanan pada objek pengeluaran, berdasarkan program untuk menetapkan tujuan nasional dan mencapai tujuan masyarakat. Sehingga anggaran berdasarkan prestasi akan memerlukan penyusunan suatu sistem pengukuran kerja dan perhitungan biaya suatu tiap jenis kegiatan pemerintah. Suatu sistem anggaran berdasarkan program dan prestasi yang berhasil hanya dapat dilakukan di negeri Islam bila terdapat suatu prasarana administratif kuat dengan anggota akuntan terlatih, ahli ekonomi, perencana.

Kesejahteraan sosial akan tercipta dalam sistem masyarakat yang stabil, khususnya adanya stabilitas keamanan. Stabilitas sosial, ekonomi tidak mungkin terjamin tanpa adanya stabilitas keamanan (termasuk di dalamnya stabilitas politik) (Azhar, 2008). Hal ini sebagaimana do'a Nabi Ibrahim dalam surat *Al-Baqarah*.



“Dan (ingatlah), ketika Ibrahim berdo`a: Ya Tuhanku, jadikanlah negeri ini negeri yang aman sentosa, dan berikanlah rezki dari buah-buahan kepada penduduknya yang beriman di antara mereka kepada Allah dan hari kemudian. Allah berfirman: "Dan kepada orang yang kafirpun Aku beri kesenangan sementara, kemudian Aku paksa ia menjalani siksa neraka dan itulah seburuk-buruk tempat kembali"(QS 2: 126).

2.2.5. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

PAD merupakan sumber penerimaan daerah yang harus terus menerus dipacu pertumbuhannya. Pendapatan Asli Daerah bertujuan memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah sebagai perwujudan desentralisasi. PAD dapat dijadikan sebagai indikator dalam menilai tingkat kemandirian suatu daerah dalam mengelola keuangan daerahnya, makin tinggi rasio PAD dibandingkan dengan total pendapatan makin tinggi tingkat kemandirian suatu daerah.

PAD selalu dihubungkan dengan kewenangan daerah untuk memungut pajak (daerah) atau pungutan lainnya seperti retribusi, padahal pendapatan asli daerah juga dapat berasal dari sumber lain seperti, hasil pengelolaan perusahaan daerah walaupun hasilnya yang relative kecil. Menurut Undang-undang Nomor 33 tahun 2004 PAD terdiri dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. Pajak daerah dan retribusi daerah bersifat limitatif (*closed-list*) artinya bahwa pemerintah daerah tidak dapat memungut jenis pajak dan retribusi selain yang telah ditetapkan dalam undang-undang (Zain, 2007).

Berikut yang termasuk dalam Pendapatan Asli Daerah (Zain, 2007):

- a. Hasil pajak daerah yaitu pungutan daerah yang ditetapkan oleh daerah untuk pembiayaan rumah tangganya sebagai badan hukum publik, sebagai pungutan yang dilakukan pemerintah daerah yang hasilnya digunakan untuk pengeluaran umum yang balas jasanya tidak langsung diberikan sedang pelaksanaannya bisa dapat dipaksakan.
- b. Hasil retribusi daerah yaitu pungutan yang telah secara sah menjadi pungutan daerah sebagai pembayaran pemakaian atau karena memperoleh jasa atau karena memperoleh jasa pekerjaan, usaha atau milik pemerintah daerah bersangkutan. Retribusi daerah mempunyai sifat-sifat yaitu pelaksanaannya bersifat ekonomis, ada imbalan langsung walau harus memenuhi persyaratan-persyaratan formil dan materiil, tetapi ada alternatif untuk mau tidak membayar, merupakan pungutan yang sifatnya budgetetair tidak menonjol, dalam hal-hal tertentu retribusi daerah adalah pengembalian biaya yang telah dikeluarkan oleh pemerintah daerah untuk memenuhi permintaan anggota masyarakat.
- c. Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan merupakan pendapatan daerah dari keuntungan bersih perusahaan daerah yang berupa dana pembangunan daerah dan bagian untuk anggaran belanja daerah yang disetor ke kas daerah, baik perusahaan daerah yang dipisahkan, sesuai dengan motif pendirian dan pengelolaan, maka sifat perusahaan daerah adalah suatu kesatuan produksi yang bersifat menambah pendapatan daerah, memberi jasa dan mengembangkan perekonomian daerah.

d. Lain-lain pendapatan daerah yang sah ialah pendapatan-pendapatan yang tidak termasuk dalam jenis-jenis pajak daerah, retribusi daerah, pendapatan dinas-dinas. Usaha daerah yang sah mempunyai sifat yang terbuka bagi pemerintah daerah untuk melakukan kegiatan yang menghasilkan. Baik berupa materi dalam kegiatan tersebut bertujuan untuk menunjang, melapangkan, atau memantapkan suatu kebijakan daerah disuatu bidang tertentu.

2.2.6. Dana Alokasi Umum (DAU)

DAU adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dari pengertian yang diambil dari Undang-undang Nomor 33 tahun 2004 tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa DAU merupakan sarana untuk mengatasi ketimpangan fiskal antar daerah dan di sisi lain juga memberikan sumber pembiayaan daerah. Hal tersebut mengindikasikan bahwa DAU lebih diprioritaskan untuk daerah yang mempunyai kapasitas fiskal yang rendah.

Menurut Undang-undang Nomor 33 tahun 2004 porsi DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 26% (dua puluh enam persen) dari Pendapatan Dalam Negeri Neto yang ditetapkan dalam APBN. Sementara itu, proporsi pembagian DAU untuk Provinsi dan Kabupaten/Kota ditetapkan sesuai dengan imbalan kewenangan antara provinsi dan kabupaten/kota. DAU bersifat "*Block Grant*" yang berarti penggunaannya diserahkan kepada daerah sesuai dengan prioritas dan

kebutuhan daerah untuk peningkatan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka otonomi daerah.

DAU dihitung dengan menggunakan pendekatan celah fiskal (*fiscal gap*) yaitu selisih antara kebutuhan fiskal (*fiscal needs*) dikurangi dengan kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) daerah dan Alokasi Dasar. Formula DAU tersebut dapat dituliskan sebagai berikut:

$$DAU = AD + CF$$

Dimana:

DAU = Dana Alokasi Umum

AD = Alokasi Dasar

CF = Celah Fiskal

Dengan demikian, daerah yang memiliki kapasitas fiskal tinggi dengan kebutuhan fiskalnya rendah maka perolehan Dana Alokasi Umum yang akan didapatkan jumlahnya akan kecil. Dan sebaliknya bagi daerah yang kapasitas fiskalnya rendah, sementara kebutuhan akan fiskalnya tinggi, sudah dipastikan Dana Alokasi Umum yang akan didapatkan jumlahnya akan besar.

Jika dalam perhitungan menghasilkan celah fiskal negatif maka jumlah DAU yang diterima oleh Pemda sebesar alokasi dasar setelah diperhitungkan dengan celah fiskalnya. Celah fiskal negatif atau kapasitas fiskal yang lebih besar dari kebutuhan fiskal menandakan bahwa pendapatan daerah yang berasal dari PAD, Dana Bagi Hasil Pajak, dan Dana Bagi Hasil Sumberdaya Alam dari

Pemda tersebut sudah cukup tinggi sehingga daerah tersebut lebih sedikit atau tidak membutuhkan alokasi dari pusat untuk membiayai belanja daerah (Zain, 2007).

2.2.7. Akuntabilitas

Dalam pengertian yang sempit akuntabilitas dapat dipahami sebagai bentuk pertanggungjawaban yang mengacu pada kepada siapa organisasi (atau pekerja individu) bertanggungjawab dan untuk apa organisasi (pekerja individu) bertanggung jawab. Dalam pengertian luas, akuntabilitas dapat dipahami sebagai kewajiban pihak pemegang amanah untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya kepada pihak pemberi amanah yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut.

Makna akuntabilitas ini merupakan konsep filosofis inti dalam manajemen sektor publik. Dalam konteks organisasi pemerintah, sering ada istilah akuntabilitas publik yang berarti pemberian informasi dan disclosure atas aktivitas dan kinerja finansial pemerintah kepada pihak-pihak yang berkepentingan dengan laporan tersebut. Pemerintah, baik pusat maupun daerah, harus bisa menjadi subyek pemberi informasi dalam rangka pemenuhan hak-hak publik.

Akuntabilitas berhubungan terutama dengan mekanisme supervisi, pelaporan, dan pertanggungjawaban kepada otoritas yang lebih tinggi dalam sebuah rantai komando formal. Pada era desentralisasi dan otonomi daerah, para manajer publik diharapkan bisa melakukan transformasi dari sebuah peran

ketaatan pasif menjadi seorang yang berpartisipasi aktif dalam penyusunan standar akuntabilitas yang sesuai dengan keinginan dan harapan publik.

Oleh karena itu, makna akuntabilitas menjadi lebih luas dari sekedar sekedar proses formal dan saluran untuk pelaporan kepada otoritas yang lebih tinggi. Akuntabilitas harus merujuk kepada sebuah spektrum yang luas dengan standar kinerja yang bertumpu pada harapan publik sehingga dapat digunakan untuk menilai kinerja, responsivitas, dan juga moralitas dari para pengemban amanah publik.

Konsepsi akuntabilitas dalam arti luas ini menyadarkan kita bahwa pejabat pemerintah tidak hanya bertanggungjawab kepada otoritas yang lebih tinggi dalam rantai komando institusional, tetapi juga bertanggungjawab kepada masyarakat umum, lembaga swadaya masyarakat, media massa, dan banyak stakeholders lain. Jadi, penerapan akuntabilitas ini, di samping berhubungan dengan penggunaan kebijakan administratif yang sehat dan legal, juga harus bisa meningkatkan kepercayaan masyarakat atas bentuk akuntabilitas formal yang ditetapkan (Mahsum, 2006).

2.2.8. Kinerja Keuangan Daerah

Keuangan daerah dapat diartikan sebagai semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, juga segala sesuatu, baik berupa uang maupun barang, yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang belum dimiliki/dikuasai oleh

negara atau daerah yang lebih tinggi serta pihak-pihak lain sesuai ketentuan/peraturan perundangan yang berlaku.

Keuangan daerah dikelola melalui keuangan daerah. Manajemen keuangan daerah adalah pengorganisasian dan pengelolaan sumber-sumber daya atau kekayaan pada suatu daerah untuk mencapai tujuan yang dikehendaki daerah tersebut. Alat untuk melaksanakan manajemen keuangan daerah disebut dengan tata usaha daerah (Halim, 2004).

Tata usaha keuangan daerah tidak lagi memadai untuk dijadikan sebagai penghasil informasi yang dikehendaki oleh PP Nomor 105 Tahun 2000 dan Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002, yang telah diperbaharui dengan PP Nomor 58 Tahun 2005 dan permendagri nomor 13 tahun 2006, yang di dasari oleh UU Nomor 17 Tahun 2003. Menurut peraturan perundangan terbaru yang dimaksud tersebut, tugas pengelola keuangan daerah adalah:

1. Menyusun dan melaksanakan kebijakan pengelolaan APBD.
2. Menyusun rancangan dan perubahan APBD.
3. Melaksanakan pemungutan pendapatan daerah yang telah ditetapkan melalui peraturan daerah.
4. Melaksanakan fungsi bendahara umum daerah.
5. Menyusun laporan keuangan yang merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.

Tahap-tahap pengelolaan keuangan daerah, terdiri dari 3 tahap antara lain (Halim, 2007):

1. Tahap perencanaan.

Pada tahap perencanaan dapat dipilah menjadi 3 bagian yaitu apa yang menjadi *input*, proses, dan *output* nya. *Input* dalam tahap perencanaan ini berupa dokumen perencanaan yang dimiliki pemerintah daerah. Perencanaan itu sendiri pada dasarnya juga terdapat proses yang harus dilakukan sehingga menghasilkan *output* perencanaan berupa dokumen daerah. Dokumen perencanaan daerah tersebut meliputi:

- a. Rencana pembangunan jangka panjang daerah (RPJPD)
- b. Rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD)
- c. Rencana kerja pemerintah daerah (RKPD)
- d. Rencana strategis satuan kerja perangkat daerah (RENSTA SKPD)
- e. Kebilakan umum APBD (KUA)
- f. Prioritas dan plafon anggaran sementara (PPAS)

2. Tahap Pelaksanaan atau implementasi.

Output dari tahap perencanaan adalah berupa RAPBD yang telah dilaksanakan oleh DPRD. *Output* perencanaan tersebut akan menjadi input bagi tahap pelaksanaan, yaitu implementasi anggaran. Dalam tahap pelaksanaan anggaran terdapat suatu proses berupa sistem akuntansi pemerintah daerah. Sistem akuntansi pemerintah daerah ini sangat penting, karena bagaimana bagusnya

perencanaan anggaran apabila dalam tahap implementasi tidak terdapat sistem akuntansi yang memadai, maka banyak hal yang direncanakan tidak akan mencapai hasil yang diinginkan. Sistem akuntansi yang buruk akan memicu terjadinya kebocoran anggaran, inefisiensi, dan ketidakakuratan laporan keuangan. Melalui sistem akuntansi pemerintah daerah itulah akan dihasilkan laporan pelaksanaan anggaran yang merupakan *output* dari tahap pelaksanaan.

3. Tahap pelaporan dan evaluasi kinerja.

Output dari tahap pelaksanaan yang berupa laporan pelaksanaan anggaran akan menjadi input bagi tahap pelaporan. Input tersebut akan diproses lebih lanjut untuk menghasilkan *output* berupa laporan keuangan yang akan dipublikasikan. Proses pelaporan tersebut dilakukan dengan mengacu pada standar akuntansi pemerintah yang sudah ditetapkan. Setelah disesuaikan dengan standar akuntansi pemerintahan, maka laporan keuangan daerah siap untuk diaudit oleh auditor independen, selanjutnya setelah diaudit dapat didistribusikan kepada DPRD dan dipublikasikan kepada masyarakat luas. Laporan keuangan publikasian yang sudah diaudit tersebut selanjutnya dapat digunakan sebagai bahan untuk evaluasi kinerja dan memberikan umpan balik bagi perencanaan periode berikutnya.

Kinerja keuangan yaitu sebagai laporan operasi kegiatan pemerintah. yang bertujuan untuk menilai kinerja keuangan organisasi dalam hal efisiensi dan efektifitas serta memonitor biaya aktual dengan biaya yang dianggarkan (Bastian, 2007).

2.2.9. Analisis Rasio Keuangan

Analisis keuangan adalah usaha mengidentifikasi ciri-ciri keuangan berdasarkan laporan yang tersedia. Dalam menganalisis laporan keuangan pemerintah daerah belum banyak dilakukan penggunaan analisis rasio pada sektor publik khususnya pada APBD, sehingga secara teori belum ada kesepakatan secara bulat mengenai nama dan kaidah pengukurannya. Meskipun demikian, dalam rangka pengelolaan keuangan daerah yang transparan, jujur, demokratis, efektif, efisien, dan akuntabel, analisis rasio terhadap APBD perlu dilaksanakan meskipun kaidah pengakuntansian dalam APBD berbeda dengan laporan keuangan yang dimiliki perusahaan swasta (Halim, 2007).

Analisis rasio keuangan pada APBD dilakukan dengan membandingkan hasil yang dicapai dari suatu periode dengan periode sebelumnya sehingga dapat diketahui bagaimana kecenderungan yang terjadi. Selain itu, dapat pula dilakukan dengan cara membandingkan dengan rasio keuangan yang dimiliki Pemda tertentu dengan rasio keuangan daerah lain yang terdekat ataupun yang potensi daerahnya sama untuk melihat bagaimana posisi keuangan pemda tersebut terhadap pemda lainnya. Adapun pihak-pihak yang berkepentingan dengan rasio keuangan pada APBD ini adalah (Halim, 2007):

1. DPRD sebagai wakil dari pemilik daerah (masyarakat).
2. Pihak eksekutif sebagai landasan dalam penyusunan APBD berikutnya.

3. Pemerintah pusat/provinsi sebagai bahan masukan dalam membina pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah.
4. Masyarakat dan kreditur, sebagai pihak yang akan turut memiliki saham pemda, bersedia memberi pinjaman ataupun membeli obligasi.

Beberapa rasio yang dapat dikembangkan berdasarkan data keuangan yang bersumber dari APBD antara lain (Mardiasmo, 2004):

➤ Rasio Kemandirian Keuangan Daerah

Kemandirian keuangan daerah (otonomi fiskal) menunjukkan kemampuan pemda dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai pendapatan yang diperlukan daerah. Kemandirian keuangan daerah ditunjukkan oleh besar kecilnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) dibandingkan dengan pendapatan daerah yang berasal dari sumber lain, misalnya bantuan pemerintah pusat ataupun dari pinjaman (Mardiasmo, 2004).

Rasio kemandirian menggambarkan ketergantungan daerah terhadap sumber dana eksternal. Semakin tinggi rasio kemandirian mengandung arti bahwa tingkat ketergantungan daerah terhadap bantuan pihak *eksternal* (terutama pemerintah pusat dan provinsi) semakin rendah, dan demikian pula sebaliknya. Rasio kemandirian juga menggambarkan tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah. Semakin tinggi rasio kemandirian, semakin tinggi partisipasi masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi daerah yang merupakan komponen utama PAD. Semakin tinggi masyarakat membayar pajak

dan retribusi daerah akan menggambarkan tingkat kesejahteraan masyarakat yang semakin tinggi.

➤ *Value for Money*

Value for money merupakan inti pengukuran kinerja pada organisasi pemerintahan. Kinerja pemerintahan tidak dapat dinilai dari sisi *output* yang dihasilkan saja, akan tetapi harus mempertimbangkan *input*, *output*, dan *outcome* secara bersama-sama. Bahkan, untuk beberapa hal perlu ditambahkan pengukuran distribusi dan cakupan layanan (Mardiasmo, 2004). Permasalahan yang sering dihadapi pemerintah dalam melakukan pengukuran kinerja adalah sulitnya mengukur *output*, karena *output* yang dihasilkan tidak selalu berupa *output* yang berwujud, akan tetapi lebih banyak berupa *intangible output*.

Value for money terdiri dari 3 komponen yaitu (Mardiasmo, 2004) :

a. Ekonomis

Rasio ekonomi keuangan daerah atau yang sering disebut sebagai otonomi fiskal menunjukkan kemampuan daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah. Rasio ini juga menggambarkan ketergantungan pemerintah daerah terhadap sumber dana eksternal. Semakin tinggi rasio ini, maka tingkat ketergantungan daerah terhadap pihak *eksternal* semakin rendah, begitu pula sebaliknya.

b. Efisien

Rasio efisien adalah rasio yang menggambarkan perbandingan antara *output* dan *input* atau realisasi pengeluaran dengan realisasi penerimaan daerah.

Semakin kecil rasio ini, maka semakin efisien, begitu pula sebaliknya. Dalam hal ini dengan mengasumsikan bahwa pengeluaran yang dibelanjakan sesuai dengan peruntukannya dan memenuhi dari apa yang direncanakan. Pada sektor pelayanan masyarakat adalah suatu kegiatan yang dilakukan dengan baik dan pengorbanan seminimal mungkin. Suatu kegiatan dikatakan telah dikerjakan secara efisien jika pelaksanaan pekerjaan tersebut telah mencapai hasil (*output*) dengan biaya (*input*) yang terendah atau dengan biaya minimal diperoleh hasil yang diinginkan. Kinerja pemda dalam melakukan pemungutan pendapatan dikategorikan efisien apabila rasio yang dicapai kurang dari satu atau di bawah 100%. Semakin kecil rasio efisiensi berarti kinerja Pemda semakin baik (Mardiasmo, 2004).

c. Efektif

Rasio efektif berhubungan dengan derajat keberhasilan suatu operasi pada sektor publik sehingga suatu kegiatan dikatakan efektif jika kegiatan tersebut mempunyai pengaruh besar terhadap kemampuan menyediakan pelayanan masyarakat yang merupakan sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya. Rasio efektifitas menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan PAD yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah. Semakin besar realisasi penerimaan PAD dibanding target penerimaan PAD, maka dapat dikatakan semakin efektif, begitu pula sebaliknya

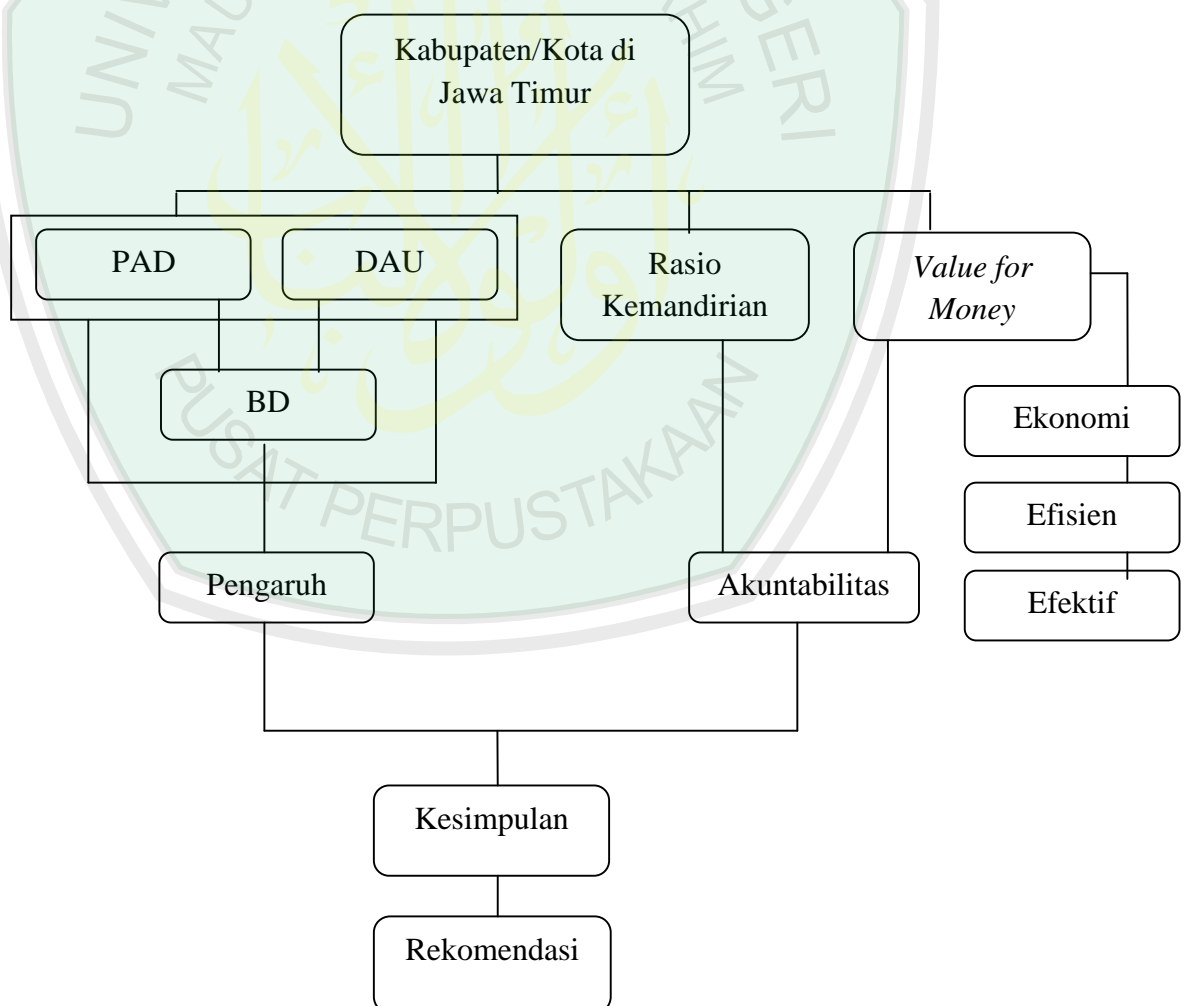
Rasio efektifitas menggambarkan kemampuan Pemda dalam merealisasikan PAD yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah. Kemampuan daerah menjalankan

tugas dikategorikan efektif apabila mencapai minimal sebesar atau 100%. Namun demikian, semakin tinggi rasio efektivitas, maka kemampuan daerah pun semakin baik (Mardiasmo, 2004).

2.3. Kerangka Konseptual

Untuk memberikan gambaran yang jelas dalam penelitian ini diberikan kerangka konseptual sebagai berikut ini :

Gambar 2.1
Model Konseptual



2.4. Hipotesis Penelitian

Pembahasan tentang pengaruh pendapatan daerah terhadap pengeluaran daerah sudah banyak dilakukan. Dan menghasilkan hipotesis yang menyatakan bahwa pendapatan (terutama pajak) akan memengaruhi anggaran belanja pemerintah daerah dikenal dengan nama *tax spend hypothesis*. Sehingga dapat dilihat bahwa pengeluaran pemerintah daerah akan disesuaikan dengan perubahan dalam penerimaan pemerintah daerah atau perubahan pendapatan terjadi sebelum perubahan pengeluaran. Hipotesis untuk menguji pengaruh PAD terhadap BD adalah sebagai berikut:

H1: Diduga PAD berpengaruh signifikan terhadap Belanja Daerah.

Pengurangan jumlah transfer (*cut in the federal grants*) dapat menyebabkan penurunan jumlah dalam pengeluaran daerah. Hal tersebut juga tidak berbeda dengan hasil penelitian Puspitasari (2009) yang menyatakan bahwa Dana Alokasi Umum memiliki pengaruh positif terhadap Belanja Daerah. Berdasarkan konsep dan temuan-temuan tersebut diatas, maka hipotesis alternatif untuk melihat pengaruh DAU terhadap BD adalah sebagai berikut:

H2: Diduga DAU berpengaruh signifikan terhadap Belanja Daerah.

Dalam penelitian sebelumnya dapat dibuktikan bahwa Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum bisa bersamaan berpengaruh terhadap alokasi belanja daerah. Hal ini dibuktikan oleh Srikandi (2012) bahwa pengaruh Dana

Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh signifikan terhadap Belanja Pemerintah Daerah. Maka dalam penelitian ini peneliti mengajukan hipotesis sebagai berikut:

H3: Diduga Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum berpengaruh signifikan secara bersama-sama terhadap Belanja Daerah.

Berdasarkan penjelasan Mardiasmo (2002) Pengukuran kinerja memiliki kaitan erat dengan akuntabilitas. Untuk memantapkan mekanisme akuntabilitas, diperlukan manajemen kinerja yang didalamnya terdapat indikator kinerja dan target kinerja, pelaporan kinerja, dan mekanisme *reward and punishment*. Maka dalam penelitian ini peneliti mengajukan hipotesis sebagai berikut:

H4: Diduga Kinerja Keuangan Daerah Jawa Timur Tercapai Diukur Menggunakan *Value For Money*.