

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Tinjauan Empiris

Pembahasan penelitian ini melihat pada beberapa penelitian yang dilakukan terdahulu dengan konsep dan pemikiran yang berbeda. Peneliti mengambil referensi beberapa penelitian dengan tema penelitian yang sama yakni membahas mengenai proses restitusi pajak. Persamaan tema inilah yang menjadi landasan peneliti dalam membahas objek penelitian. Berkaitan dengan tingkat kemandirian pemerintah daerah terdapat beberapa penelitian yang telah dilakukan sebelumnya.

Ermerillia (2016) meneliti tentang analisis rasio keuangan daerah untuk menilai kinerja pemerintah daerah kabupaten ketapang. Melakukan identifikasi bagaimana kinerja pemerintah daerah Kabupaten Ketapang dalam mengelola keuangan daerah berdasarkan analisis rasio keuangan pada Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Terdapat persamaan yaitu sama-sama menganalisis rasio kemandirian daerah berdasarkan laporan keuangan yang terdapat pada daerah dimana peneliti melakukan penelitiannya. Dalam perbedaannya terdapat dari sudut pandang peneliti, yaitu dalam penelitian ini peneliti akan mengidentifikasi rasio tingkat kemandirian daerah terhadap dana bantuan pemerintah dan upaya apa yang dapat dilakukan pemerintah untuk meningkatkan rasio kemandirian daerahnya.

Penelitian yang kedua yang dilakukan oleh Permatasari (2016) tentang analisis kontribusi pajak daerah dan retribusi daerah terhadap pendapatan asli daerah dan kemandirian keuangan daerah kabupaten malang. Peneliti melakukan

identifikasi kontribusi pajak daerah dan retribusi daerah, Peneliti juga mengidentifikasi tingkat efektifitas pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah sehingga peneliti dapat menganalisis rasio kemandirian daerah berdasarkan hasil olahan data yang didapat. Sedangkan dalam penelitian ini, peneliti langsung menganalisis rasio kemandirian daerah dan menyimpulkan upaya-upaya apa saja yang dapat dilakukan pemerintah daerah untuk meningkatkan kemandirian daerahnya karena tanpa mengidentifikasi kontribusi pajak dan retribusi pajak daerah lebih dahulu karena menurut peneliti data empirik yang diperlukan sudah cukup lengkap untuk menunjang dilakukannya penelitian ini.

Penelitian selanjutnya dilakukan oleh Haryanto (2014) yang berjudul analisis efektivitas, kemandirian dan desentralisasi pemerintah kota medan, penelitian yang dilakukan penulis mempunyai fokus untuk mengetahui efektivitas keuangan daerah Kota Medan yang menunjukkan efektivitas keuangan daerah menunjukkan rasio sangat efektif. Tingkat kemandirian daerah pemerintah Kota Medan masih dikategorikan rendah karena kurang dan dianggap masih memiliki ketergantungan kepada pemerintah pusat. Serta kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap pendapatan daerah dengan menggunakan analisis Derajat Desentralisasi Fiskal menunjukkan kategori yang cukup baik dengan rata-rata presentase 36,80% dan memiliki kecenderungan peningkatan tiap tahun.

Penelitian terdahulu tersebut akan memperkaya dasar pembahasan dari peneliti yang membahas analisis rasio kemandirian keuangan daerah dari kedua sisi yang berbeda. Serta menghasilkan analisis rasio yang bisa diterima dan digunakan sebagai bahan pertimbangan bagi daerah untuk meningkatkan kemandirian

daerahnya. Rasio kemandirian daerah juga akan bermanfaat bagi daerah agar memaksimalkan upaya-upaya yang dapat dilakukan demi terciptanya daerah yang mandiri dan tidak bergantung pada dana bantuan dari pemerintah pusat lagi, sesuai dengan tujuan yang terdapat pada Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004.

Berikut ini merupakan ringkasan penelitian terdahulu yang dijadikan referensi oleh peneliti:

Tabel 2 Penelitian Terdahulu

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Jenis Penelitian	Hasil Penelitian
1	Ermerillia (2016)	Analisis Rasio Keuangan Daerah Untuk Menilai Kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Ketapang	Penelitian Deskriptif	Kinerja Keuangan dari tingkat rasio kemandirian Pendapatan Asli Daerah tahun 2011-2014 mengalami pola hubungan instruktif yaitu dimana peranan bantuan daa dari Pemerintah Pusat dan pinjaman lebih besar daripada kemandirian Pemerintah Daerah. Hal ini ditunjukkan dengan rata-rata target realisasi APBD Kabupaten Ketapang sebesar 0,07%.
2	Permatasari (2016)	Analisis Kontribusi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Terhadap Pendapatan Asli Daerah Dan Kemandirian Keuangan Daerah Kabupaten	Penelitian Deskriptif	Kemandirian keuangan daerah Kabupaten Malang berdasarkan analisis rasio kemandirian

Lanjutan Tabel 2. Penelitian Terdahulu

		Malang (Studi Pada Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan Dan Aset (DPPKA) Kabupaten Malang)		memiliki tren naik dan membentuk pola hubungan instruktif karena tidak melebihi 25%. Berarti peranan pemerintah pusat masih lebih dominan daripada kemandirian pemerintah daerah (daerah tidak mampu melaksanakan otonomi daerah).
3.	Haryanto (2014)	Analisis Efektivitas, Kemandirian dan Desentralisasi Pemerintah Kota Medan	Penelitian Deskriptif	Rasio kemandirian keuangan daerah pada pemerintah Kota Medan pada tahun 2009-2013 dengan rata-rata sebesar 48,96% dikategorikan rendah, maka Kota Medan dianggap masih memiliki ketergantungan terhadap bantuan pusat dan provinsi, meskipun pola ketergantungan daerah mulai berkurang karena kota Medan dianggap sedikit lebih mampu melaksanakan otonomi daerah.

Sumber: Diolah Peneliti (2017)

B. Tinjauan Teoritis

1. Otonomi Daerah dan Desentralisasi Fiskal

Secara umum, pengertian otonomi daerah yang biasa digunakan yaitu pengertian otonomi daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Otonomi daerah merupakan hak, wewenang, serta kewajiban daerah otonom guna mengurus dan mengatur sendiri urusan pemerintahan serta kepentingan masyarakatnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Tujuan yang hendak dicapai dalam penyerahan urusan ini adalah antara lain menumbuhkembangkan daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkan kemandirian daerah, dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan (Widjaja, 2004:22).

Otonomi daerah merupakan kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundangundangan. Sedangkan daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (Widjaja, 2004:76).

Ciri utama suatu daerah mampu melaksanakan otonomi adalah sebagai berikut.

1. Kemampuan keuangan daerah, artinya daerah harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahannya.
2. Ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin agar pendapatan asli daerah (PAD) dapat menjadi bagian sumber keuangan terbesar. Dengan demikian, peranan pemerintah daerah menjadi lebih besar (Halim 2001:167).

Sedangkan desentralisasi fiskal merupakan konsekuensi logis dari otonomi daerah. Desentralisasi fiskal adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Desentralisasi fiskal adalah pendelegasian tanggung jawab dan pembagian kekuasaan dan kewenangan untuk pengambil keputusan dibidang fiskal yang meliputi aspek penerimaan dan aspek pengeluaran (Seddon dalam Iklil, 2009 :13). Tidak satupun pemerintah dari suatu negara dengan wilayah yang luas dapat menentukan secara efektif ataupun dapat melaksanakan kebijaksanaan dan program-programnya sedara efektif melalui sistem sentralisasi. Oleh karena itu perlu ada pelimpahan wewenang dari pusat ke daerah (Hawton, 1983).

Prinsip-prinsip otonomi daerah seperti yang tertera dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah:

1. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman daerah.
2. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab.
3. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah kabupaten dan daerah kota, sedang otonomi daerah provinsi merupakan otonomi yang terbatas.
4. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar-daerah.
5. Pelaksanaan Otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom, dan karenanya dalam daerah kabupaten dan daerah kota tidak ada lagi wilayah administrasi. Demikian pula di kawasan-kawasan khusus yang dibina oleh pemerintah atau pihak lain, seperti badan otorita, kawasan pelabuhan, kawasan perumahan, kawasan industri, kawasan perkebunan, kawasan pertambangan, kawasan kehutanan, kawasan perkotaan baru, kawasan pariwisata, dan semacamnya berlaku ketentuan peraturan daerah otonom.

6. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik sebagai fungsi legislasi, fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintahan daerah.
7. Pelaksanaan atas dekonsentrasi diletakkan pada daerah provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah.
8. Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan, tidak hanya dari pemerintah kepada daerah, tetapi juga dari pemerintah dan daerah kepada desa yang disertai dengan pembiayaan, saran dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.

Pelimpahan kekuasaan pemerintah pusat ke pemerintah daerah dilakukan berdasarkan prinsip negara kesatuan tetapi dengan semangat federalisme. Jenis kekuasaan yang ditangani pusat hampir sama dengan yang ditangani oleh pemerintah di negara federal. Otonomi daerah bersifat luas, nyata dan bertanggungjawab. Disebut luas karena kewenangan sisa justru berada pada pusat; disebut nyata karena kewenangan yang diselenggarakan itu menyangkut yang diperlukan, tumbuh dan hidup, dan berkembang di daerah; disebut bertanggungjawab karena kewenangan yang diserahkan itu harus diselenggarakan demi pencapaian tujuan otonomi daerah.

2. Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan daerah yang berasal dari sumber-sumber keuangan daerah, retribusi daerah, bagian laba BUMN, penerimaan Dinas-Dinas dan penerimaan lain-lain (Widarta,2000:4).

Sedangkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah pada Pasal 26 ayat (1) menjelaskan bahwa Pendapatan Asli Daerah meliputi :

- a. Pendapatan Pajak Daerah
- b. Pendapatan Retribusi Daerah
- c. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan
- d. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah, yang Meliputi:
 - (1) Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan
 - (2) Hasil pendapatan atau pendayagunaan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan
 - (3) Jasa Giro
 - (4) Pendapatan Bunga
 - (5) Tuntutan Ganti Rugi
 - (6) Keuntungan Selisih Nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing, dan
 - (7) Komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan /atau pengadaan barang dan jasa oleh daerah.

Selain itu dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang retribusi daerah yang memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk memungut 11 jenis pajak (kecuali Provinsi) dan retribusi lainnya sesuai kriteria-kriteria tertentu yang di tetapkan dalam Undang-Undang. (Prakosa,2005:25)

a. Pajak Daerah

Untuk dapat lebih memahami pajak daerah terlebih dahulu kita harus mengerti apa yang dimaksud dengan pajak.

Pajak adalah iuran wajib kepada negara (yang dapat dipaksakan) yang terutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan - peraturan, dengan tidak mendapat prestasi – kembali, yang langsung dapat ditunjuk dan yang gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubung dengan tugas negara menyelenggarakan pemerintahan (Adriani dalam Waluyo, 2007 : 2).

Pajak adalah iuran rakyat kepada kas negara berdasarkan undang-undang (yang dapat dipaksakan) dengan tiada mendapat jasa timbal (kontraprestasi) yang langsung dapat di tujukan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum (Soemitro dalam Mardiasmo, 2006 : 1).

Menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah pengertian Pajak daerah, yang selanjutnya disebut pajak adalah kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau

badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Berdasarkan lembaga pemungutnya pajak di kelompokkan menjadi :

- a. Pajak Pusat, yaitu pajak yang dipungut oleh pemerintah pusat dan digunakan untuk membiayai rumah tangga negara. Contohnya, pajak penghasilan, pajak penjualan atas barang mewah, pajak bumi dan bangunan dan bea materai.
- b. Pajak Daerah, yaitu pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah dan digunakan untuk membiayai rumah tangga daerah.

Pajak Daerah terdiri atas:

 - (1) Pajak Provinsi, contoh : pajak kendaraan bermotor dan pajak bahan bakar kendaraan bermotor.
 - (2) Pajak Kabupaten/Kota, contoh : pajak hotel, pajak restoran dan pajak hiburan. (Mardiasmo, 2006 : 6)

Adapun yang termasuk ciri-ciri pajak daerah adalah sebagai berikut:

- a. Pajak Daerah dapat berasal dari Pajak Asli Daerah maupun pajak negara yang diserahkan kepada daerah sebagai pajak daerah.
- b. Pajak Daerah dipungut oleh daerah terbatas di dalam wilayah administratif yang dikuasainya.
- c. Hasil pungutan pajak daerah dipergunakan untuk membiayai urusan rumah tangga atau untuk membiayai pengeluaran daerah sebagai badan hukum.
- d. Pajak Daerah dipungut oleh daerah berdasarkan kekuatan Peraturan Daerah (PERDA), maka pungutan pajak daerah dapat dipaksakan kepada masyarakat yang wajib membayar dalam pungutan administratif kekuasaannya.

b. Retribusi Daerah

Istilah retribusi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia didefinisikan sebagai pungutan uang oleh pemerintah sebagai balas jasa. Retribusi adalah pungutan Daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. (Mardiasmo, 2006 : 14)

Berdasarkan (Pasal 1 angka 10 UU Nomor 28 Tahun 2009) retribusi adalah pungutan Daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Pada prinsipnya retribusi sama dengan pajak, dimana pungutannya dapat dipaksakan, diatur berdasarkan undang-undang dan pemungutannya dilakukan oleh negara. Namun yang membedakan retribusi dengan pajak adalah imbalan atau kontra-prestasi, yakni dalam retribusi dapat langsung dirasakan pembayar.

Melihat dari definisi di atas dapat diambil kesimpulan bahwa retribusi adalah pungutan Daerah sebagai pembayaran atas jasa yang disediakan oleh Pemerintah Daerah. Menurut Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak dan Retribusi Daerah, retribusi daerah terdiri atas 3 (tiga) golongan yaitu :

- a. Retribusi Jasa Umum, yaitu retribusi atas jasa yang disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.
- b. Retribusi Jasa Usaha, yaitu retribusi atas jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta dan;
- c. Retribusi Perizinan Tertentu, yaitu retribusi atas kegiatan tertentu pemerintahan daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan atas pemanfaatan ruang penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

c. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan

Menurut penjelasan pasal 157 huruf a Angka (3) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, bahwa yang dimaksud dengan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan adalah bagian laba dari BUMD,

hasil kerjasama dengan pihak ketiga. Hasil pengelolaan kekayaan milih daerah yang dipisahkan merupakan penerimaan daerah yang berasal dari hasil perusahaan milik daerah dan pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. (Halim, 2004:68)

Jenis-jenis Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan meliputi objek pendapatan berikut:

- 1) Bagian Laba Perusahaan Milik Daerah
- 2) Bagian Laba Lembaga Keuangan Bank
- 3) Bagian Laba Lembaga Keuangan Non-Bank
- 4) Bagian Laba atas Penyertaan Modal/Investasi

d. Lain-lain PAD yang Sah

Undang-undang nomor 33 tahun 2004 menjelaskan tentang lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah, disediakan untuk menganggarkan penerimaan daerah yang tidak termasuk dalam jenis pajak daerah, retribusi daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Lain-lain PAD yang sah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d, meliputi:

- 1) Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan;
- 2) Jasa giro;
- 3) Pendapatan bunga;
- 4) Keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing; dan komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dan penjualan dan/atau barang dan/atau jasa oleh daerah.
- 5) Denda keterlambatan pelaksanaan pekerjaan.

3. Dana Perimbangan

Dalam rangka menciptakan suatu sistem perimbangan keuangan yang proporsional, demokratis, adil dan transparan berdasarkan atas pembagian kewenangan pemerintah antara pemerintah pusat dan daerah, maka diundangkan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara pemerintah pusat dan daerah undang-undang tersebut antara lain mengatur tentang Dana Perimbangan yang merupakan aspek penting dalam sistem perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah.

Berdasarkan pasal 1 ayat 2 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 104 Tahun 2000 tentang Dana Perimbangan. Dana Perimbangan yaitu Dana yang bersumber dari penerimaan anggaran pendapatan dan belanja Negara (APBN) yang dialokasikan kepada pemerintah untuk membiayai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi (2002 : 86).

Sedangkan berdasarkan definisi lain, menjelaskan bahwa Dana Perimbangan yaitu Merupakan sumber pendapatan daerah yang berasal dari anggaran pendapatan dan belanja Negara (APBN) untuk mendukung pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi daerah yaitu terutama peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin membaik (Bratakusuma, 2001:174)

Dari kedua definisi tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa dan perimbangan merupakan sumber pendapatan daerah yang berasal dari APBN untuk mendukung pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam mencapai tujuan

pemberian otonomi daerah, yaitu terutama peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin membaik.

Dana perimbangan sendiri dalam klasifikasinya dibagi lagi menjadi beberapa jenis yaitu:

a. Dana Bagi Hasil (DBH)

Dana Bagi Hasil (DBH) adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. DBH bersumber dari:

1) Dana Bagi Hasil (DBH) Pajak

DBH Pajak merupakan bagian daerah yang berasal dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), Pajak Penghasilan Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri (PPh WPOPDN), dan Pajak Penghasilan Pasal 21 (PPh Pasal 21).

Yang dimaksud dengan PPh WPOPDN adalah Pajak Penghasilan terutang oleh Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri berdasarkan ketentuan Pasal 25 dan Pasal 29 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan yang berlaku, kecuali pajak atas penghasilan sebagaimana diatur dalam Pasal 25 ayat (8).

2) Dana Bagi Hasil (DBH) Sumber Daya Alam

Penerimaan daerah yang berasal dari bukan pajak diantaranya untuk penerimaan yang berkenaan dengan eksploitasi sumber daya alam seperti sumber daya hutan, pertambangan umum, perikanan dan khususnya dari

pengambilan minyak bumi dan gas alam. Pembagian penerimaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah sebagai berikut :

- a) Penerimaan Negara yang berasal dari sumber daya alam (seperti hutan, pertambangan umum, dan perikanan) dibagi dengan perbandingan 20% untuk Pemerintah pusat dan 80% untuk pemerintah daerah.
- b) Penerimaan Negara dari pertambangan minyak setelah pajak dibagi dengan perbandingan 85% untuk Pemerintah Pusat dan 15% untuk pemerintah daerah.
- c) Penerimaan Negara dari gas alam dibagi dengan 70% untuk pemerintah pusat dan 30% untuk pemerintah daerah.

Penerimaan pusat dari pajak bumi dan bangunan serta dari bea perolehan hak atas tanah dan bangunan seluruhnya akan dibagikan kepada daerah kabupaten dan kotadalam bentuk dana alokasi umum. Bagian daerah dari penerimaan pajak bumi dan bangunan, bea perolehan hak atas tanah dan bangunan dan penerimaan sumber daya alam merupakan alokasi yang pada dasarnya memperhatikan potensi daerah penghasil.

b. Dana Alokasi Umum (DAU)

Sumber keuangan lainnya untuk pemerintah daerah berasal dari Dana Alokasi yang berasal dari pemerintah pusat yang dulunya disebut sebagai dana subsidi. Dana ini sesungguhnya berasal dari dana yang dikumpulkan dari bagian hasil penerimaan pajak bumi dan bangunan dan bea perolehan atas tanah dan bangunan. Berdasarkan peraturan pemerintah daerah RI nomor 104 Tahun 2000 tentang dana perimbangan pasal 1 ayat 3, menjelaskan definisi Dana Alokasi Umum yaitu merupakan dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antara daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Sedangkan definisi lain Dana Alokasi Umum yang menjelaskan bahwa dana yang berasal dari (APBN) yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluaran dalam rangka desentralisasi (Bratakusuma, 2001:175). Dari kedua definisi di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa dana alokasi umum merupakan sumber pendapatan daerah yang berasal dari APBN untuk mendukung pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam mencapai tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan dan pengeluaran dalam pelaksanaan desentralisasi.

c. Dana Alokasi Khusus (DAU)

Berdasarkan peraturan pemerintah Republik Indonesia nomor 104 tahun 2000 tentang dana perimbangan, pasal 1 ayat 4 menyatakan bahwa “Dana yang berasal dari anggaran pendapatan dan belanja Negara (APBN), yang dialokasikan kepada daerah untuk membantu membiayai kebutuhan tertentu” (Halim, 2002:86).

DAK bertujuan untuk mendanai kegiatan khusus yang menjadi urusan daerah dan merupakan prioritas nasional, sesuai dengan fungsi yang merupakan perwujudan tugas pemerintahan dibidang tertentu, khususnya dalam upaya pemenuhan kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat.

DAK dialokasikan untuk membantu daerah mendanai kebutuhan fisik sarana dan prasarana yang merupakan prioritas nasional dibidang pendidikan, kesehatan, infrastruktur (jalan, irigasi dan air bersih) kelautan dan perikanan, pertanian, prasarana pemerintahan daerah, serta lingkungan hidup. Yani (2008:172)

4. Lain-lain Penerimaan yang Sah

Berdasarkan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004, yang dimaksud dengan lain-lain pendapatan daerah yang sah adalah antara lain hibah atau penerimaan dari daerah propinsi atau daerah kabupaten atau kota lainnya, dan penerimaan lain sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Lain-lain penerimaan yang sah merupakan jenis penerimaan daerah yang terdiri dari: lain-lain penerimaan yang sah, penerimaan dari propinsi, penerimaan dari kabupaten/ kota dan kekurangan tunjangan fungsional guru (Lukman, 2006)

5. Upaya Peningkatan Pendapatan Asli Daerah

Secara umum konsep peningkatan pajak dan retribusi daerah dapat digolongkan menjadi dua bagian, yaitu upaya ekstensifikasi dan intensifikasi.

a. Upaya Ekstensifikasi

Ekstensifikasi merupakan suatu kondisi yang menekankan pada upaya penjangkauan sesuatu secara lebih luas daripada yang telah ada. Sedangkan ekstensifikasi pajak menurut Soemitro (1988:384) adalah : Perluasan pemungutan pajak dalam arti :

- 1) Penambahan pajak baru dengan menemukan wajib objek pajak baru
- 2) Menciptakan pajak-pajak baru, atau memperluas ruang lingkup pajak yang ada.

b. Upaya Intensifikasi

Intensifikasi memiliki makna penekanan dalam pencapaian tujuan dengan memanfaatkan sumber-sumber yang ada. Adapun langkah-langkah intensifikasi, berdasarkan Sari Kajian Fiskal dan Moneter (1996:39)

“dimaksudkan untuk mengefektifkan pemungutan pajak terhadap subjek dan objek pajak yang sudah dikenakan sebelumnya dengan memberikan kegiatan penerangan, penyuluhan dan sosialisasi pajak lainnya”. Selanjutnya menurut Soemitro (1988:77) : Sistem intensifikasi pajak maksudnya untuk meningkatkan pajak dengan mengintensifkan segi-segi:

- 1) Intensifikasi perundang-undangnya
- 2) Meningkatkan kepastian hukum
- 3) Mengintensifkan peraturan pelaksanaan
- 4) Meningkatkan mutu aparat perpajakan
- 5) Meningkatkan fungsi dan menyesuaikan organ/struktur perpajakan sehingga sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan teknologi
- 6) Memberantas pemalsuan pajak
- 7) Meningkatkan pengawasan terhadap pelaksanaan dan pematuhan peraturan perpajakan dan meningkatkan pengawasan melekat.

6. Keuangan Daerah

Keuangan Daerah dapat diartikan 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 (Halim, 2007:23). Dari definisi tersebut Halim menyimpulkan, yaitu:

1. Yang dimaksud dengan semua hak adalah hak untuk memungut sumber-sumber penerimaan daerah, seperti pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, dan lain-lain dan atau untuk menerima

sumber-sumber penerimaan lain seperti dana alokasi umum dan dana alokasi khusus sesuai peraturan yang ditetapkan. Hak tersebut dapat meningkatkan kekayaan daerah.

2. Yang dimaksud dengan semua kewajiban adalah kewajiban untuk menggunakan sumber penerimaan daerah uang untuk membayar tagihan-tagihan pada daerah dalam rangka menyelenggarakan fungsi pemerintahan, infrastruktur, pelayanan umum, dan pengembangan ekonomi, kewajiban tersebut dapat menurunkan kekayaan daerah.

Selanjutnya, terdapat definisi lain yang mengatakan bahwa keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut (Basuki, 2007:14).

Sedangkan pengertian keuangan daerah (Peraturan Pemerintah Nomor 58: 2005) mempunyai ruang lingkup yang lebih luas yaitu meliputi:

1. Hak daerah untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah serta melakukan pinjaman;
2. Kewajiban daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah dan membayar tagihan pihak ketiga;
3. Penerimaan daerah;
4. Pengeluaran daerah;
5. Kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan daerah;
6. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah daerah dan/ atau kepentingan umum.

7. Kontribusi Pendapatan Asli Daerah/Derajat Desentralisasi Fiskal

(DDF)

Menurut Kamus Ilmiah Populer, Kontribusi diartikan sebagai uang sumbangan atau sokongan (Dany,2006:264). Sementara menurut Kamus Umum

Bahasa Indonesia, diartikan sebagai uang iuran pada perkumpulan, sumbangan (Yandianto,2000:282). Bertitik tolak pada kedua kamus di atas maka dapat ditarik kesimpulan bahwa; kontribusi adalah merupakan sumbangan, sokongan atau dukungan terhadap sesuatu kegiatan.

Dalam mengukur kontribusi PAD terhadap pendapatan daerah digunakan rumus derajat desentralisasi fiskal. Derajat desentralisasi fiskal merupakan salah satu tolak ukur kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai kegiatannya. Derajat desentralisasi dihitung berdasarkan perbandingan antar jumlah Pendapatan Asli Daerah dengan total penerimaan daerah. Rasio ini menunjukkan derajat kontribusi PAD terhadap total penerimaan daerah. Semakin tinggi kontribusi PAD maka semakin tinggi kemampuan pemerintah daerah dalam menyelenggarakan desentralisasi (Mahmudi, 2010:142)

Tingkat Desentralisasi Fiskal adalah ukuran untuk menunjukkan tingkat kewenangan dan tanggung jawab yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan pembangunan (Bisma,2010 : 78). Dalam mengukur derajat desentralisasi fiskal digunakan rumus:

$$\text{Rumus} = \frac{\text{PAD}}{\text{Total Penerimaan Daerah}} \times 100\%$$

Sumber: Hanafi dan Mugroho 2009:80

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa PAD merupakan aspek yang sangat penting dalam menentukan keberhasilan suatu daerah dalam menyelenggarakan desentralisasi. Semakin tinggi PAD maka semakin besar kemampuan keuangan daerah untuk membiayai belanja pemerintah dalam menjalankan roda

pemerintahan. Kriteria penilaian tingkat desentralisasi fiskal dapat dikategorikan seperti Tabel 3 berikut ini:

Tabel 3 Skala Interval Derajat Desentralisasi Fiskal

No.	DDF (%)	Keterangan
1	0,00-10,00%	Sangat Kurang
2	10,01-20,00%	Kurang
3	20,01-30,00%	Sedang
4	30,01-40,00%	Cukup
5	40,01-50,00%	Baik
6	>50,01%	Sangat Baik

Sumber: Hanafi dan Mugroho, 2009:80

8. Rasio Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah

Keuangan daerah dapat diartikan sebagai semua hak dan kewajiban yang dapat yang dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang belum dimiliki/dikuasai oleh negara atau daerah yang lebih tinggi serta pihakpihak lain sesuai ketentuan/peraturan perundangan yang berlaku (Mamesah dalam Halim,2007:23).

Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 juga menyebutkan, kemandirian keuangan daerah berarti pemerintah dapat melakukan pembiayaan dan pertanggungjawaban keuangan sendiri, melaksanakan sendiri dalam rangka asas desentralisasi. Kemandirian keuangan daerah menunjukkan kemampuan Pemerintah Daerah dalam membiayai kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber yang diperlukan daerah (Halim, 2007:232). Ruang lingkup keuangan daerah terdiri dari keuangan daerah yang dikelola langsung dan kekayaan daerah

yang dipisahkan. Keuangan daerah yang dikelola langsung adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan barang-barang inventaris milik daerah. Keuangan daerah yang dipisahkan meliputi Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) (Halim, 2007 : 25).

Semakin tingginya rasio kemandirian mengandung arti bahwa tingkat ketergantungan daerah terhadap bantuan pihak ekstern (terutama Pemerintah Pusat dan Provinsi) semakin kecil, dan demikian juga sebaliknya. Bantuan pemerintah pusat dalam konteks otonomi daerah bisa dalam bentuk Dana Alokasi Umum (DAU) maupun Dana Alokasi Khusus (DAK). Rasio Kemandirian dapat dirumuskan sebagai berikut :

$$\text{Rumus} = \frac{\text{Realisasi PAD}}{\text{Bantuan Pemerintah/ Provinsi \& Pinjaman}} \times 100\%$$

Sumber: (Halim, 2004:284)

Sebuah pedoman dalam melihat pola hubungan daerah dari sisi keuangan dapat dikemukakan pada tabel berikut:

Tabel 4 Pola Hubungan dan Tingkat Kemampuan Daerah

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

Sumber: (Halim, 2010:34 dalam Nadeak, 2003).

Berpatokan pada Undang Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, empat pola yang diperkenalkan tentang hubungan situasional yang dapat digunakan dalam

pelaksanaan otonomi daerah yang berkaitan dengan tingkat kemandirian daerah yaitu:

1. Pola hubungan *instruktif*, yaitu peran Pemerintah Pusat lebih dominan dari pada kemandirian Pemerintah Daerah.
2. Pola hubungan *konsultatif*, yaitu campur tangan Pemerintah Pusat sudah mulai berkurang, karena daerah telah dianggap mampu melaksanakan otonomi daerah.
3. Pola hubungan *partisipatif*, yaitu peran Pemerintah Pusat semakin berkurang mengingat daerah yang bersangkutan tingkat kemandiriannya mendekati mampu melaksanakan otonomi daerah.
4. Pola hubungan *delegatif*, yaitu campur tangan Pemerintah Pusat sudah tidak ada karena daerah telah benar-benar mandiri dalam melaksanakan otonomi daerah. (Halim, 2002:169).

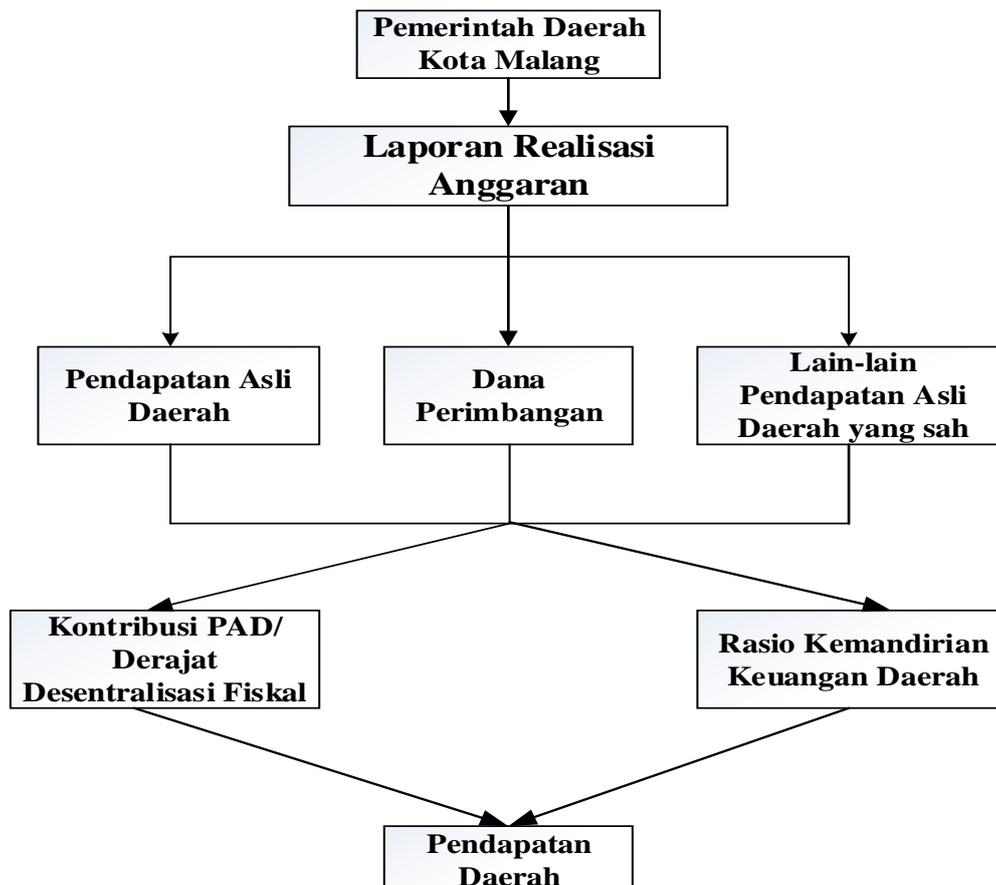
9. Kerangka Pikir

Penelitian ini merupakan suatu kajian dari berbagai konsep teori dan kajian penelitian terdahulu. Dengan diberlakukannya kebijakan desentralisasi atau otonomi daerah diharapkan daerah dapat membiayai kegiatan pembangunan dan pelayanan masyarakat atas dasar kemampuan keuangan sendiri. Pemerintahan Daerah Kota Malang merupakan daerah yang memiliki potensi PAD yang cukup besar, sehingga diharapkan telah mandiri dalam membiayai kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat. Untuk itu, pemerintah daerah wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban yang dituangkan dalam Laporan Realisasi Anggaran.

Derajat desentralisasi fiskal merupakan salah satu tolak ukur kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai kegiatannya. Derajat desentralisasi dihitung berdasarkan perbandingan antar jumlah Pendapatan Asli Daerah dengan total penerimaan daerah. Rasio ini menunjukkan derajat kontribusi PAD terhadap total

penerimaan daerah. Semakin tinggi kontribusi PAD maka semakin tinggi kemampuan pemerintah daerah dalam menyelenggarakan desentralisasi.

Kemandirian keuangan daerah (otonomi fiskal) menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah. Kemandirian keuangan daerah ditunjukkan oleh besar kecilnya PAD dibandingkan dengan pendapatan daerah yang berasal dari sumber yang lain, misalnya bantuan pemerintah pusat ataupun pinjaman. Kerangka pikir dalam penelitian ini dapat digambarkan dengan bagan berikut:



Gambar 1 Kerangka Pikir

Sumber: Data Diolah

