

BAB 2

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Desentralisasi Fiskal dan Implementasi Kebijakan Keuangan Daerah

Konsep desentralisasi erat kaitannya dengan penyelenggaraan sistem pemerintahan dan pelaksanaan proses pembangunan. Pelaksanaan desentralisasi yang berujud pada otonomi daerah merupakan suatu keadaan yang tak terhindarkan dan diimplementasikan oleh hampir seluruh negara di dunia dengan kondisi dan karakteristik yang berbeda-beda. Hal ini menyesuaikan dengan kondisi struktur politik dan sosial yang berbeda di antar negara.

Menurut Perserikatan Bangsa-bangsa dalam bukunya *Hand Book of Public Administration* sebagaimana dikutip oleh Koswara¹, Desentralisasi di definisikan sebagai

The transfer of authority away from the national capital whether by deconcentration(i.e delegation) to field office or by devolution to local authorities or local bodies

Keuangan Daerah menurut Peraturan Pemerintah nomor 58 Tahun 2005 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah pada ketentuan umum pasal 1 adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban tersebut. Keuangan daerah ini timbul dengan adanya penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan yang dilaksanakan dalam tingkatan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi. Fungsi-fungsi pemerintahan ini telah diperjelas dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten Kota sebagai Implementasi dari otonomi daerah dimana Pemerintah daerah memiliki hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur

¹ E.Koswara, Otonomi Daerah : Untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat. Jakarta; Yayasan Pariba,2001

dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai perundang-undangan.

Urusan Pemerintahan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2007 terdiri atas urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah dan urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan. Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah, dalam hal ini Pemerintah Pusat, meliputi: Politik Luar negeri, Pertahanan, Keamanan, Yustisi, Moneter dan Fiskal nasional serta Agama. Sedangkan urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan dan atau susunan pemerintahan terdiri atas 31 (tiga puluh satu) bidang urusan pemerintahan. Pembagian urusan pemerintahan ini mempertegas kewenangan daerah dan kewenangan pemerintah pusat, sehingga ruang gerak pemerintah daerah dalam menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan menjadi lebih jelas.

Sebagaimana prinsip *money follow function* desentralisasi di Indonesia maka segala urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah akan disertai dengan sumber pendanaan, pengalihan sarana dan prasarana. Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia dapat dipandang sebagai suatu strategi yang memiliki tujuan ganda. Pertama, Pemberian otonomi daerah merupakan strategi untuk merespon tuntutan masyarakat daerah terhadap tiga permasalahan utama, yaitu *sharing of power*, *distribution of income* dan Kemandirian sistem manajemen di daerah. Kedua otonomi daerah dimaksudkan sebagai strategi untuk memperkuat perekonomian daerah dalam rangka memperkokoh perekonomian nasional untuk menghadapi era perdagangan bebas.

Keberhasilan pelaksanaan desentralisasi menurut Sidik (2002) tergantung pada desain, proses Implementasi, dukungan politis baik pada tingkat pengambilan keputusan di masing-masing tingkat pemerintahan, maupun masyarakat secara keseluruhan, kesiapan administrasi pemerintahan, pengembangan kelembagaan dan sumber daya manusia, mekanisme koordinasi untuk meningkatkan kinerja aparat birokrasi, perubahan sistem

nilai dan perilaku birokrasi dalam memenuhi keinginan masyarakat khususnya dalam pelayanan sektor publik.

Prinsip dan hakekat pemberian otonomi daerah, khususnya daerah kabupaten dan kota, ditekankan pada kemampuan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat. Agar daerah dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Pelaksanaan pemerintahan yang terdesentralisasi, melahirkan sejumlah masalah yang terkait dalam lingkup keuangan publik. Keterkaitan antara pelaksanaan pemerintahan yang terdesentralisasi dengan keuangan publik terletak pada masalah pengeluaran yang harus dibiayai.

It is obvious that the exercise of governmental power at the subnational level entails expenditure by subnational governments. Those governments have to secure revenues to finance that expenditure².

Menurut Sidik (2002) untuk mendukung pelaksanaan desentralisasi, maka pemerintah daerah harus didukung sumber-sumber keuangan yang memadai, baik yang berasal dari *local revenue*, pinjaman maupun transfer dari pemerintah pusat. Terbangunnya manajemen keuangan yang transparan dan efektif merupakan upaya yang penting diwujudkan dalam melakukan reformasi sektor publik, dimana didalamnya termasuk pelaksanaan desentralisasi. Untuk menjalankan proses desentralisasi, ada beberapa karakteristik pokok untuk menciptakan manajemen keuangan yang lebih terdesentralisir, seperti (1) alokasi keuangan yang transparan, (2) jumlah alokasi keuangan bagi institusi pemerintah daerah yang dapat diprediksi dengan baik, (3) kebebasan daerah untuk membuat keputusan atas penggunaan sumber daya yang dimilikinya¹. Dalam tataran empiris kenyataan yang terjadi di lapangan adalah praktek-praktek pemberian bantuan secara *ad hoc* yang diiringi oleh kepentingan politik, dimana seharusnya alokasi sumberdaya ini diberikan berdasarkan suatu formula yang transparan.

Hal lain yang terjadi dalam praktek manajemen keuangan di negara yang menjalankan desentralisasi, khususnya negara berkembang adalah transfer pusat yang tidak dapat terprediksi dengan baik serta keterlambatan

² B.C Smith. Decentralization: The Territorial Dimension Of The State, London: George Allen & Unwin, 1985

waktu penyampaian keputusan transfer dana perimbangan. Dimana seharusnya yang terjadi suatu proses yang terprediksi dengan baik sehingga tersedia sejumlah dana untuk pemerintah lokal yang mengindikasikan berapa jumlah yang dapat diperolehnya untuk tahun anggaran berikutnya. Jika Alokasi ini dapat diprediksi dengan baik maka pemerintah daerah dapat menyusun perencanaan strategis dan mampu mengindikasikan plafon anggaran yang sangat berguna bagi pemerintah daerah dalam usahanya untuk mewujudkan segala perencanaan yang telah dilakukannya sekaligus memberi kesempatan bagi masyarakat lokal guna mengambil keputusan secara lebih otonom dalam penggunaan sumber –sumber daya yang terbatas².

2.2. Anggaran Daerah

Salah satu aspek administrasi dalam penyelenggaraan manajemen Pemerintahan daerah yang perlu diatur secara cermat adalah aspek anggaran daerah. Anggaran yang dimaksud adalah perencanaan keuangan untuk satu periode tertentu, misalnya dalam satu tahun takwim.

Budget (anggaran) merupakan hasil perencanaan yang berupa daftar mengenai bermacam-macam kegiatan terpadu baik menyangkut penerimaan maupun pengeluarannya yang dinyatakan dalam satuan uang dalam jangka waktu tertentu (Syamsi,1994;90), sedangkan menurut suparmoko (2000) anggaran merupakan suatu daftar atau pernyataan yang terperinci tentang penerimaan dan pengeluaran negara yang diharapkan dalam jangka waktu tertentu, yang biasanya adalah satu tahun.

Penyusunan anggaran menjadi sebuah kegiatan yang penting karena selain anggaran sebagai sebuah alat untuk pengimplementasian visi dan misi sebuah daerah melalui berbagai macam program dan kegiatan, anggaran juga menjadi alat politis dimana penyusunan tersebut tidak hanya melibatkan pemerintah sendiri namun juga bermitra dengan legislatif dan sebelum menjadi sebuah dokumen pun anggaran harus terlebih dahulu disosialisasikan kepada masyarakat. Pada konteks itu, Suparmoko (2000) mengemukakan bahwa pada pokoknya anggaran harus mencerminkan politik pengeluaran pemerintah yang secara rasional baik secara kuantitatif maupun secara kualitatif sehingga akan terlihat :

- a. Adanya pertanggung jawaban atas pemungutan pajak dan pungutan lainnya oleh pemerintah, misalnya untuk memperlancar pembangunan ekonomi;
- b. Adanya hubungan yang erat antara fasilitas penggunaan dana dan penarikannya;
- c. Adanya pola pengeluaran pemerintah yang dapat dipakai sebagai pertimbangan di dalam menentukan pola penerimaan daerah yang pada akhirnya menentukan pula tingkat distribusi penghasilan dalam perekonomian.

Anggaran Daerah atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan instrumen kebijakan yang utama bagi Pemerintah Daerah. Sebagai Instrumen kebijakan keuangan, anggaran daerah menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektifitas pemerintah daerah. Anggaran daerah digunakan sebagai alat untuk menentukan besar pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran dimasa-masa yang akan datang, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kinerja, alat untuk memotivasi para pegawai dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja. Dalam kaitan ini proses penyusunan dan pelaksanaan anggaran hendaknya difokuskan pada upaya untuk mendukung pelaksanaan aktivitas atau program yang menjadi prioritas dan preferensi daerah yang bersangkutan (Mardiasmo, 2002)

Dalam pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi, akuntabilitas publik merupakan kata kunci. Untuk mendukung dilakukannya pengelolaan dana publi (*public money*) yang mendasarkan konsep *value for money* , maka diperlukan sistem pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah yang berorientasi pada kinerja. Hal tersebut adalah untuk mendukung terciptanya akuntabilitas publik pemerintah daerah dalam rangka otonomi dan desentralisasi (Mardiasmo,2002)

Pemberian otonomi yang luas dan desentralisasi yang sekarang ini diterapkan pemerintah daerah kabupaten dan kota, membuka jalan bagi pemerintah daerah untuk melakukan pembaharuan dalam sistem pengelolaan

keuangan daerah dan anggaran daerah. Pemberlakuan Undang-undang nomor 32 tahun 2004 dan undang-undang nomor 33 tahun 2004 telah melahirkan paradigma baru dalam pengelolaan keuangan daerah. Dalam pengelolaan keuangan daerah, paradigma baru tersebut berupa tuntutan untuk melakukan pengelolaan keuangan daerah yang berorientasi pada kepentingan publik (*public oriented*). Hal tersebut meliputi tuntutan kepada pemerintah daerah untuk membuat laporan keuangan dan transparansi informasi anggaran kepada publik.

Secara garis besar, pengelolaan keuangan daerah dapat dibagi menjadi dua bagian, yaitu manajemen penerimaan daerah dan manajemen pengeluaran daerah. Evaluasi terhadap pengelolaan keuangan daerah dan pembiayaan pembangunan daerah mempunyai implikasi yang sangat luas. Kedua komponen tersebut akan sangat menentukan kedudukan suatu pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah.

Agar pengelolaan penerimaan dan pengeluaran dapat mengakomodasi berbagai prinsip yang ada dengan kualitas yang semakin tinggi, maka diperlukan sistem penganggaran. Berikut ini ada beberapa jenis anggaran yang penting untuk diketahui, yaitu (Salomo, 2002):

1. Line Item Budgeting

Line item budgeting mempunyai sejumlah karakteristik penting, antara lain tujuan utamanya adalah untuk melakukan kontrol keuangan, sangat berorientasi pada input organisasi, penetapannya melalui pendekatan *incremental* (kenaikan bertahap) (Jones dan Pendlebury, 1988) dan tidak jarang dalam prakteknya memakai kemampuan menghabiskan atau menyerap anggaran sebagai salah satu indikator penting untuk mengukur keberhasilan organisasi

Dalam praktek pelaksanaannya, karakteristik seperti diatas mengandung banyak kelemahan. Dalam rejim pemerintahan yang sarat dengan Korupsi Kolusi dan Nepotisme (KKN), karakteristik yang berkaitan dengan tujuan untuk melakukan kontrol keuangan seringkali dilaksanakan hanya sebatas aspek administratifnya saja. Hal ini mungkin untuk dilakukan karena ditunjang oleh karakter lainnya yaitu sangat berorientasi pada input

organisasi. Dengan demikian sistem anggaran yang tidak memberikan informasi tentang kinerja, sehingga sulit untuk melakukan kontrol kinerja.

Kelemahan lainnya terkait dengan karakteristik penetapan anggaran dengan pendekatan *incremental*. Yaitu menetapkan rencana anggaran dengan cara menaikkan jumlah tertentu pada jumlah anggaran yang lalu atau sedang berjalan. Melalui pendekatan ini analisis yang mendalam tentang tingkat keberhasilan setiap program tidak dilakukan. Akibatnya adalah tidak tersedianya informasi yang logis dan rasional tentang rencana alokasi anggaran tahun yang akan datang. Siapa atau unit mana mendapat berapa seringkali didasarkan pada catatan sejarah semata dan tidak berorientasi pada tujuan organisasi.

Kelemahan lainnya terkait dengan penggunaan kemampuan menghabiskan anggaran sebagai indikator keberhasilan. Apa yang sering terjadi dalam prakteknya adalah perilaku birokrat yang selalu berusaha untuk menghabiskan anggaran tanpa terkait dengan hasil dan kualitasnya. Tentu keadaan ini semakin buruk jika dikaitkan dengan karakter birokrat yang cenderung bersifat *budget maximizer* (Dunlaevy,1991)

2. *Planning Programming Budgeting dan Zero Based Budgeting*

Planning Programming Budgeting System (PPBS) berusaha untuk merasionalkan proses pembuatan anggaran dengan cara menjabarkan rencana jangka panjang ke dalam program-program, sub-sub program serta berbagai proyek. Karena itu PPBS dikenal pula sebagai *Program Budgeting*. Adapun pemilihan berbagai alternatif proyek yang ada dilakukan melalui *cost and benefit analysis*. PPBS dianggap terlalu rasional dan tentu saja terlalu mahal, sehingga justru sulit untuk dilaksanakan.

Demikian pula lahirnya *Zero Based Budgeting* (ZBB) bertujuan untuk merasionalkan proses pembuatan anggaran. Karenanya dalam sistem ZBB muncul apa yang disebut *decision units* yang menghasilkan berbagai paket alternatif anggaran yang dibuat dengan tujuan agar anggaran pemerintah dapat lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat dan terhadap fluktuasi jumlah anggaran. Dalam prakteknya ZBB membutuhkan banyak sekali kertas kerja, data serta menuntut penerapan sistem manajemen

informasi yang cukup canggih. Hal ini dianggap sebagai hambatan utama penerapan ZBB.

3. *Performance Budgeting*

Performance Budgeting (anggaran yang berorientasi pada kinerja) adalah sistem penganggaran yang berorientasi pada output organisasi dan berkaitan sangat erat terhadap visi, misi dan rencana strategis organisasi. *Performance budgeting* mengalokasikan sumber daya pada program bukan pada unit organisasi semata dan memakai output measurement sebagai indikator kinerja organisasi sebagai bagian yang integral dalam berkas anggarannya.

Secara teori prinsip anggaran berbasis kinerja adalah anggaran yang menghubungkan anggaran daerah (pengeluaran daerah) dengan hasil yang diinginkan (output dan outcome) sehingga setiap rupiah yang dikeluarkan dapat dipertanggungjawabkan kemanfaatannya. *Performance Budgeting* dirancang untuk menciptakan efisiensi, efektifitas dan akuntabilitas dalam memanfaatkan anggaran belanja publik dengan *output* dan *outcome* yang jelas sesuai dengan prioritas daerah sehingga semua anggaran yang dikeluarkan dapat dipertanggungjawabkan secara transparan kepada masyarakat luas.

Untuk sistem penganggaran yang diberlakukan pada pengelolaan keuangan di Indonesia menganut pada sistem *performance budgeting*, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 pasal 19 ayat 2 disebutkan bahwa rencana kerja satuan kerja perangkat daerah disusun dengan pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai. Hal ini diperjelas lagi dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, dimana di pasal 39 ayat 2 dikatakan bahwa penyusunan anggaran berdasarkan prestasi kerja sebagaimana dimaksud dilakukan berdasarkan capaian kinerja, indikator kinerja, analisis standar belanja, standar satuan harga dan standar pelayanan minimal. Dari penjelasan tersebut terlihat bahwa anggaran kinerja menjadi tola ukur keberhasilan sebuah perencanaan.

Salomo (2002) mengemukakan bahwa sebagai sistem penganggaran yang berorientasi kepada output dan memakai output measurement,

Performance Budgeting tidak sekedar membutuhkan indikator-indikator keberhasilan namun lebih dari itu ia membutuhkan *performance management* yang diterapkan secara luas dalam organisasi. Alasannya adalah karena isu utamanya adalah pencapaian keberhasilan organisasi yang menyangkut *performance management* yang lebih luas. Hal ini berarti *performance budgeting* membutuhkan suatu sistem administrasi publik modern, yang telah mengalami reformasi panjang berkelanjutan.

Demikian pula disebutkan di atas bahwa *performance budgeting* berkaitan dengan visi, misi dan rencana strategis organisasi. Ini berarti dalam proses perencanaan anggaran, visi, misi dan rencana strategis menjadi acuan utama. Dengan demikian misi dan rencana strategis harus dirinci sehingga menghasilkan program sub program serta kegiatan yang relevan dengan tujuan jangka panjang. Setiap output organisasi harus dapat dikaitkan dengan misi dan rencana strategis organisasi.

Karenanya dalam membangun *performance budgeting* terdapat elemen-elemen yang strategis dan praktis. Elemen strategis terdiri dari visi, misi dan sasaran, sementara elemen-elemen praktis terdiri dari program, aktivitas, target aktivitas. Dari kedua karakter di atas dapat disimpulkan bahwa *performance budgeting* menuntut ditetapkannya sistem administrasi publik modern, yang lebih dikenal dengan *the new public management*.

Sejalan dengan hal tersebut Schick (1998) menjelaskan bahwa sebuah anggaran dikatakan realistis ketika anggaran tersebut didasarkan pada asumsi bahwa mempunyai kemungkinan untuk diwujudkan pada saat ditetapkan, dengan tujuan untuk membelanjakan penerimaan dan menetapkan kebijakan secara keseluruhan. Realisasi anggaran tidak memerlukan anggaran yang dapat bertahan terhadap segala gangguan dari luar, namun anggaran yang ditetapkan sesuai rencana dengan asumsi kondisi yang memungkinkan.

Anggaran yang realistis tergantung pada dasar perencanaan, pengawasan dan pencatatan dana publik. Hal ini meliputi adanya perencanaan anggaran secara matang dan adanya pengawasan dalam pemerintahan yang membangun disiplin fiskal dan pengeluaran. Pengawasan penggunaan

input, lembaga penasehat untuk peningkatan efisiensi, manajemen kas dan hutang pemerintah, dan memastikan bahwa pengeluaran yang terjadi sesuai dengan jumlah yang dianggarkan. Pada saat hal tersebut diterapkan, memungkinkan untuk menerapkan bagian lain dari manajemen pengeluaran publik (schick,1998)

Dari hal tersebut terlihat bahwa diperlukan sebuah *performance budgeting* yang mengacu pada visi dan misi pemerintah yang realistis untuk diwujudkan sesuai target dan sasaran yang diinginkan. Dengan adanya hal ini maka fungsi perencanaan, pengawasan dan pencatatan menjadi sangat vital dalam anggaran yang berbasis pada kinerja.

Aspek lain dalam reformasi anggaran adalah perubahan paradigma anggaran daerah. Hal tersebut perlu dilakukan untuk menghasilkan anggaran daerah yang benar-benar mencerminkan kepentingan dan pengharapan dari masyarakat daerah setempat terhadap pengelolaan keuangan daerah secara ekonomis, efisien dan efektif. Paradigma anggaran daerah yang diperlukan tersebut (Mardiasmo,2002) adalah :

1. Anggaran daerah harus bertumpu pada kepentingan publik.
2. Anggaran daerah harus dikelola dengan hasil yang baik dan biaya rendah (*work better and cost less*).
3. Anggaran daerah harus mampu memberikan transparansi dan akuntabilitas secara rasional untuk keseluruhan siklus anggaran.
4. Anggaran daerah harus dikelola dengan pendekatan kinerja (*performance oriented*) untuk seluruh jenis pengeluaran maupun pendapatan.
5. Anggaran daerah harus mampu menumbuhkan profesionalisme kerja di setiap organisasi yang terkait.
6. Anggaran daerah harus dapat memberikan keleluasaan bagi para pelaksananya untuk memaksimalkan pengelolaan dananya dengan memperhatikan prinsip *value for money*.

Pada dasarnya apapun bentuk organisas, sektor swasta ataupun sektor publik, pasti akan melakukan penganggaran yang pada dasarnya merupakan cetak biru bagi pencapaian visi dan misinya. Untuk itu penganggaran dan manajemen keuangan dilaksanakan berdasarkan pada

prinsip-prinsip pokok tertentu. Untuk pemerintahan daerah, prinsip-prinsip pokok dalam penganggaran dan manajemen keuangan daerah sebagaimana yang diungkapkan oleh *World Bank* (1998) adalah sebagai berikut :

- a. **Komprensif dan disiplin.** Anggaran daerah adalah satu satunya mekanisme yang akan menjamin terciptanya disiplin pengambilan keputusan. Karenanya anggaran daerah harus disusun secara komprehensif, yaitu menggunakan pendekatan yang *holistic* dalam diagnosa permasalahan yang dihadapi, analisis keterkaitan antar masalah yang mungkin muncul, evaluasi kapasitas kelembagaan yang dipunya dan mencari cara-cara terbaik untuk memecahkannya.
- b. **Fleksibilitas.** Sampai tingkat tertentu, pemerintah daerah harus diberi keleluasaan yang memadai sesuai dengan ketersediaan informasi-informasi yang relevan yang dimilikinya. Arahan dari pusat memang harus ada tetapi harus diterapkan secara hati-hati, dalam arti tidak sampai mematikan inisiatif dan prakarsa daerah.
- c. **Terprediksi.** Kebijakan yang terprediksi adalah faktor penting dalam peningkatan kualitas implementasi anggaran daerah. Sebaliknya, bila kebijakan sering berubah-ubah, seperti metode pengalokasian dana alokasi umum (DAU) yang tidak jelas misalnya, maka daerahnya akan menghadapi ketidak pastian yang sangat besar hingga prinsip efisiensi dan efektivitas pelaksanaan suatu program yang didanai oleh anggaran daerah cenderung terabaikan.
- d. **Kejujuran.** Kejujuran tidak hanya menyangkut moral dan etika manusianya, tetapi menyangkut keberadaan bias proyeksi penerimaan dan pengeluaran. Sumber bias yang memunculkan ketidak jujuran ini dapat berasal dari aspek teknis dan politis. Proyeksi yang terlalu optimis akan mengurangi kendala anggaran sehingga memungkinkan munculnya inefisiensi dan inefektifitas pelaksanaan kebijakan-kebijakan yang sangat diprioritaskan.
- e. **Informasi.** Informasi adalah basis kejujuran dan proses pengambilan keputusan yang baik. Karenanya, pelaporan yang teratur tentang biaya, output dan dampak suatu kebijakan adalah sangat penting.

f. **Transparansi dan akuntabilitas.** Transparansi mensyaratkan bahwa perumusan kebijakan memiliki pengetahuan tentang permasalahan dan informasi yang relevan sebelum kebijakan dijalankan. Selanjutnya, akuntabilitas mensyaratkan bahwa pengambil keputusan berperilaku sesuai dengan mandat yang diterimanya. Untuk itu, perumusan kebijakan bersama-sama dengan cara dan hasil kebijakan tersebut harus dapat diakses dan dikomunikasikan secara vertikal maupun secara horisontal dengan baik.

Mardiasmo (2002) mengemukakan bahwa prinsip-prinsip yang mendasari pengelolaan keuangan daerah selaras dengan *budgeting reform* adalah transparansi, akuntabilitas, dan *value for money*. Ketiga hal tersebut dijelaskan sebagai berikut :

- a. **Transparansi** adalah keterbukaan dalam proses perencanaan, pelaksanaan anggaran daerah. Transparansi memberikan arti anggota masyarakat memiliki hak dan akses yang sama untuk mengetahui proses anggaran karena menyangkut aspirasi dan kepentingan masyarakat, terutama pemenuhan kebutuhan-kebutuhan masyarakat.
- b. **Akuntabilitas** adalah prinsip pertanggung jawaban publik yang berarti bahwa proses penganggaran mulai dari perencanaan, penyusunan dan pelaksanaan harus benar-benar dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada DPRD dan Masyarakat. Masyarakat tidak hanya memiliki hak untuk mengetahui anggaran tersebut tetapi juga berhak untuk menuntut pertanggung jawaban atas rencana ataupun pelaksanaan anggaran tersebut.
- c. **Value for money** berarti diterapkannya tiga prinsip dalam proses penganggaran yaitu, ekonomis, efisiensi dan efektifitas. Ekonomis berkaitan dengan pemilihan dan penggunaan sumber daya dalam jumlah dan kualitas tertentu pada harga yang paling murah, Efisiensi berarti bahwa penggunaan dana masyarakat (*public money*) tersebut dapat menghasilkan *output* yang maksimal (berdaya guna). Efektivitas berarti bahwa penggunaan anggaran tersebut harus mencapai target-target atau tujuan kepentingan publik.

Dalam penyusunan anggaran suatu daerah yang dituangkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang disusun setiap tahunnya. Pemerintah Daerah tidak cukup hanya dengan merencanakan penerimaan dan pengeluaran daerah saja, namun diperlukan pula anggaran kas dimana pemerintah daerah mampu memperkirakan kebutuhan akan kas sebagai bagian dari proses penganggaran atau peramalan secara umum. Proyeksi arus kas masuk melalui penerimaan dan arus kas keluar yang mengakibatkan pengeluaran untuk berbagai interval waktu diperlukan agar setiap pengeluaran yang akan dilakukan menjadi lebih jelas dari mana sumber dananya dan perkiraan kapan diterimanya.

Sebagaimana proses penyusunan APBD, anggaran kas menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari penyusunan anggaran tersebut. Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah pada pasal 126 dikatakan bahwa Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) selaku Bendahara Umum Daerah (BUD) menyusun anggaran kas pemerintah daerah guna mengatur ketersediaan dana yang cukup untuk mendanai pengeluaran-pengeluaran sesuai dengan rencana penarikan dana yang tercantum dalam DPA-SKPD (Dokumen Pelaksanaan Anggaran –Satuan Kerja Perangkat Daerah). Anggaran Kas sebagaimana dimaksud memuat perkiraan arus kas masuk yang bersumber dari penerimaan dan perkiraan arus kas keluar yang digunakan guna mendanai pelaksanaan kegiatan dalam setiap periode.

2.2.1. Anggaran Pendapatan Daerah

Di era otonomi daerah seperti sekarang ini, daerah mendapat kewenangan yang lebih besar untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Salah satu ciri dari kemapanan suatu daerah dalam berotonomi adalah terletak pada kemampuan keuangannya. Untuk itu daerah harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangannya sendiri, mengelola dan menggunakannya untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerahnya. Hal inilah yang oleh *Osborne Gaebler* (1992) dikatakan sebagai pemerintahan yang berwirausaha (*entrepreneurial government*). Pemerintahan wirausaha adalah

pemerintahan yang mampu menciptakan sumber-sumber pendapatan secara kreatif dan inovatif, mampu mengolah potensi ekonomi yang ada secara efisien dan efektif.

Menurut Mahmudi (2010), dalam manajemen pendapatan daerah terdapat beberapa siklus yang tahapannya adalah identifikasi sumber, administrasi, koleksi, pencatatan atau akuntansi dan alokasi pendapatan. Sebagaimana dapat dilihat di tabel.2.1.

Pada tahap identifikasi pendapatan, kegiatan yang dilakukan berupa pendataan sumber-sumber pendapatan termasuk menghitung potensi pendapatan. Identifikasi pendapatan meliputi :

1. Pendataan objek pajak, subjek pajak dan wajib pajak
2. Pendataan objek retribusi, subjek retribusi dan wajib retribusi.
3. Pendataan sumber penerimaan bukan pajak
4. Pendataan lain-lain pendapatan yang sah
5. Pendataan potensi pendapatan untuk masing-masing jenis pendapatan



Gambar 2.1 Siklus Manajemen Pendapatan Daerah

Administrasi Pendapatan sangat penting dalam siklus manajemen pendapatan sebab tahap ini akan menjadi dasar untuk melakukan koleksi

pendapatan. Pada tahap administrasi pendapatan kegiatan yang dilakukan meliputi :

1. Penetapan wajib pajak dan retribusi
2. Penentuan jumlah pajak dan retribusi
3. Penetapan nomor pokok wajib pajak daerah dan nomor pokok wajib retribusi
4. Penerbitan surat ketetapan pajak daerah dan surat ketetapan retribusi

Tahap koleksi pendapatan meliputi penarikan, pemungutan, penagihan dan pengumpulan pendapatan baik yang berasal dari wajib pajak daerah, dan retribusi daerah, dana perimbangan dari pemerintah pusat, maupun sumber lainnya. Khusus untuk pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah dapat digunakan beberapa sistem antara lain :

1. *Self assessment system*: adalah sistem pemungutan pajak daerah yang dihitung, dilaporkan dan dibayarkan sendiri oleh wajib pajak daerah.
2. *Official assessment system* : adalah sistem pemungutan pajak yang nilai pajaknya ditetapkan oleh pemerintah;
3. *Joint collection*: adalah sistem pemungutan pajak daerah yang dipungut oleh pemungut pajak yang ditunjuk pemerintah.

Setelah dilakukan pengumpulan pendapatan, tahap selanjutnya adalah pencatatan pendapatan kedalam sistem akuntansi. Pada prinsipnya setiap penerimaan pendapatan harus disetor ke rekening kas umum daerah pada hari itu juga atau paling lambat sehari setelah diterimanya pendapatan tersebut. Untuk menampung seluruh sumber pendapatan perlu dibuat satu rekening tunggal (*treasury single account*), dalam hal ini rekening kas umum daerah. Tujuan pembuatan satu pintu untuk pemasukan pendapatan adalah untuk memudahkan pengendalian dan pengawasan pendapatan. Selanjutnya penerimaan pendapatan tersebut di bukukan dalam buku akuntansi.

Tahap terakhir siklus manajemen pendapatan adalah alokasi pendapatan, yaitu pengambilan keputusan untuk menggunakan dana yang ada untuk membiayai pengeluaran daerah yang meliputi pengeluaran belanja dan pengeluaran pembiayaan.

2.2.2. Sumber Pendapatan Daerah Menurut Ketentuan Perundang-undangan

Meskipun pemerintah daerah telah diberi otonomi secara luas dan desentralisasi fiskal, namun pelaksanaan otonomi tersebut harus tetap berada dalam koridor hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Dalam hal sumber penerimaan yang menjadi hak pemerintah daerah, Sumber-sumber penerimaan daerah telah diatur dalam Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Sedangkan kewenangan daerah untuk memungut pajak dan retribusi daerah telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Sumber-sumber penerimaan daerah yang telah ditetapkan sebagai berikut :

1. Pendapatan Daerah adalah hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah kekayaan bersih dalam periode tahun bersangkutan, yang terdiri dari
 - a. Pendapatan Asli Daerah;
 - b. Dana Perimbangan; dan
 - c. Lain-lain Pendapatan Daerah yang sah;
2. Penerimaan pembiayaan adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya, yang terdiri dari :
 - a. Sisa lebih Perhitungan anggaran daerah;
 - b. Penerimaan Pinjaman Daerah;
 - c. Dana cadangan daerah; dan
 - d. Hasil Penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan
 - e. Dana Otonomi Khusus dan Penyesuaian

2.2.3. Manajemen Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan Asli Daerah (PAD) berdasarkan Undang-undang Nomor 33 tahun 2004 memiliki beberapa komponen. Antara lain : Pajak Daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-

lain pendapatan asli daerah yang sah. Pajak daerah dan Retribusi daerah (PDRD) merupakan komponen utama PAD, Sebagai sumber utama PAD, Pemerintah senantiasa mendorong peningkatan penerimaan yang bersumber dari PDRD tersebut melalui penyempurnaan peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan daerah dan retribusi daerah sesuai dengan perkembangan keadaan.

Dalam rangka mendukung pelaksanaan otonomi daerah, kebijakan perpajakan daerah dan retribusi daerah diarahkan untuk memberikan *taxing power* yang lebih besar kepada daerah. Dengan pemberian *taxing power* yang lebih besar diharapkan pemerintah daerah dapat memungut sumber-sumber penerimaan potensial yang ada di masing-masing daerah untuk mendanai kebutuhan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Hal ini terlihat dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang memiliki empat kebijakan mendasar. Pertama adalah *closed list system* untuk jenis pajak dan retribusi yang bisa dipungut oleh daerah. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan kepastian kepada masyarakat dan dunia usaha tentang jenis pungutan yang harus mereka bayar. Kedua adalah penguatan *local taxing power* yang dilakukan dengan memperluas basis pajak daerah dan retribusi daerah yang sudah ada, penambahan jenis pajak dan retribusi daerah, meningkatkan tarif maksimum beberapa jenis pajak daerah, serta pemberian diskresi penetapan tarif pajak. Ketiga adalah perbaikan sistem pengelolaan pajak daerah dan retribusi daerah melalui mekanisme bagi hasil pajak provinsi yang lebih ideal dan kebijakan *Earmarking* jenis pajak daerah tertentu. Keempat adalah peningkatan efektifitas pengawasan pungutan daerah dengan mengubah mekanisme pengawasan preventif dan korektif (Nota keuangan RAPBN Tahun 2011).

Tabel 2.2 Perkembangan Peraturan Perundangan tentang Pajak Daerah

Undang- Undang No 34 tahun 2000	Undang-undang nomor 28 tahun 2009
<ul style="list-style-type: none"> - Terdapat 11 jenis pajak daerah, terdiri atas 4 pajak provinsi dan 7 pajak kab/kota - Pajak Provinsi meliputi : <ol style="list-style-type: none"> 1. Pajak kendaraan bermotor dan kendaraan diatas air (PKB dan KAA) 2. Bea balik nama kendaraan bermotor dan kendaraan diatas air (BBNKB dan KAA) 3. Pajak bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBBKB) 4. Pajak Pengambilan dan peman-faan air bawah tanah dan air permukaan (P3ABT dan AP) - Pajak Kabupaten/Kota Meliputi : <ol style="list-style-type: none"> 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 - Daerah masih dimungkinkan menambah pajak dan retribusi baru 	<ul style="list-style-type: none"> - Terdapat 16 jenis pajak daerah, terdiri atas 5 pajak provinsi dan 11 pajak kab/Kota - Pajak Provinsi meliputi: <ol style="list-style-type: none"> 1. Pajak kendaraan bermotor 2. Bea balik nama kendaraan bermotor 3. Pajak bahan Bakar Kendaraan Bermotor 4. Pajak Air Permukaan 5. Pajak Rokok - Pajak Kabupaten /Kota meliputi <ol style="list-style-type: none"> 1. Pajak Hotel 2. Pajak Restoran 3. Pajak Hiburan 4. Pajak Reklame 5. Pajak Penerangan Jalan 6. Pajak Mineral bukan logam dan batuan 7. Pajak Parkir 8. Pajak Air Tanah 9. Pajak Sarang Burung walet 10. Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan perkotaan 11. Bea perolehan hak Atas Tanah dan Bangunan - Pajak Daerah bersifat <i>Close list</i> atau daerah tidak boleh menambah pajak baru tetapi masih dimungkinkan menambah retribusi baru

A. Manajemen Pajak Daerah Kabupaten/Kota

Pajak merupakan iuran dari masyarakat kepada negara tanpa imbalan langsung dan sifatnya dapat dipaksakan. Penerimaan yang diperoleh melalui pajak biasanya digunakan untuk membeli *input* yang dibutuhkan dalam memproduksi ataupun menyediakan barang dan jasa pemerintah atau untuk redistribusi kekuatan daya beli masyarakat (Hyman, 2002). Pemungutan pajak selain untuk mengisi kas daerah, pajak juga dapat dipakai untuk mengukur kehidupan sosial ekonomi masyarakat. Ada dua fungsi utama pajak yaitu fungsi *budgetair*, disini pajak diletakkan pada fungsi memperoleh dana, yakni pajak digunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran daerah sehubungan dengan tugas-tugas untuk menyelenggarakan kesejahteraan dan kemakmuran. Yang kedua adalah fungsi *regulator*, kebijakan perpajakan dimaksudkan untuk mencapai tingkat pertumbuhan

ekonomi yang diinginkan dengan cara mengatur pola produksi dan konsumsi barang-barang ekonomi.

Manajemen pajak daerah juga terkait dengan pemenuhan prinsip-prinsip umum perpajakan daerah yang baik. Prinsip pajak daerah tersebut adalah (Devas,1989):

1. **Prinsip Elastis.** Pajak daerah harus memberikan pendapatan yang cukup dan realistis, artinya naik turun mengikuti naik turunnya tingkat pendapatan masyarakat. Implikasi prinsip elastisitas pajak ini terhadap manajemen pajak daerah adalah perlunya pemerintah daerah meningkatkan pendapatan masyarakat terlebih dahulu sebelum menaikkan pajak agar nanti masyarakat tidak keberatan membayar pajak
2. **Prinsip Keadilan.** Pajak harus memberikan keadilan, baik adil secara vertikal dalam arti sesuai dengan tingkatan sosial kelompok masyarakat maupun adil secara horisotal dalam arti berlaku sama bagi setiap anggota kelompok masyarakat. Implikasi bagi manajemen pajak daerah adalah perlunya pemerintah daerah menerapkan tarif pajak yang progresif untuk jenis pajak tertentu dan menerapkan perlakuan hukum yang sama bagi seluruh wajib pajak sehingga tidak ada yang kebal pajak
3. **Prinsip Kemudahan Administrasi.** Administrasi pajak daerah harus fleksibel, sederhana mudah dihitung dan memberikan pelayanan yang memuaskan bagi wajib pajak. Implikasi sistem ini adalah perlunya pemerintah daerah melakukan perbaikan dalam sistem administrasi perpajakan daerah sehingga menjamin adanya kesederhanaan, kemudahan dan fleksibilitas bagi masyarakat dalam membayar pajak.
4. **Prinsip keberterimaan politis.** Pajak daerah harus diterima secara politis oleh masyarakat sehingga masyarakat sadar untuk membayar pajak. Implikasi prinsip ini adalah perlunya pemerintah daerah bekerjasama dengan DPRD dan melibatkan kelompok-kelompok masyarakat dalam menetapkan kebijakan pajak daerah dan sosialisasi pajak daerah

5. **Prinsip Nondistorsi Terhadap Perekonomian.** Pajak daerah tidak boleh menimbulkan dampak negatif terhadap perekonomian. Pada dasarnya pajak atau pungutan akan menimbulkan suatu beban terhadap konsumen maupun produsen, namun diusahakan jangan sampai suatu pajak atau pungutan menimbulkan beban tambahan yang berlebihan sehingga merugikan masyarakat dan perekonomian daerah.

Terkait dengan prinsip-prinsip pajak tersebut, maka manajemen perpajakan daerah harus mampu menciptakan sistem pemungutan yang ekonomis, efisien dan efektif. Pemerintah daerah harus memastikan bahwa penerimaan pajak harus lebih besar dari biaya pemungutannya. Selain itu, pemerintah daerah perlu menjaga stabilitas penerimaan pajak tersebut. Berikut adalah jenis pajak daerah yang di pungut di kabupaten kota dan karakteristik dari masing-masing item pajak daerah:

1. Pajak Hotel adalah suatu jenis pajak yang dikenakan kepada orang pribadi atau badan yang melakukan pembayaran atas pelayanan yang disediakan oleh hotel, Tarif yang ditetapkan paling tinggi sebesar 10%. Pajak jenis ini bersifat mengambang (*bouyant*) dan punya cukup kemampuan menghasilkan secara substansial.
2. Pajak Restoran adalah suatu jenis pajak yang dikenakan kepada orang pribadi atau badan yang melakukan pembayaran atas pelayanan yang diberikan oleh restoran. Dasar pengenaan pajak ini adalah jumlah pembayaran yang dilakukan kepada restoran. Tarif yang ditetapkan paling tinggi 10%. Sifat pajak ini hampir sama seperti pajak hotel yaitu bersifat mengambang dan punya cukup kemampuan menghasilkan secara substansial. Daerah perlu terus melakukan perbaikan database wajib pajak, komputerisasi administrasi yang terkoneksi dengan sistem informasi pihak restoran, melakukan sosialisasi pajak secara memadai, pemberian penghargaan kepada wajib pajak yang taat pajak
3. Pajak Hiburan adalah pajak yang dikenakan terhadap orang atau badan yang menonton atau menikmati hiburan yang disediakan oleh orang pribadi atau badan yang menyelenggarakan hiburan tersebut. Pajak ini dihitung dengan cara mengalikan tarif pajak dengan dasar pengenaan

pajak yang dalam hal ini adalah jumlah omzet penjualan karcis. Tarif pajak ini ditetapkan paling tinggi sebesar 35%. Khusus untuk hiburan kesenian rakyat adalah maksimal 10% dan khusus untuk pagelaran busana, kontes kecantikan, diskotik, karaoke, klab malam, permainan ketangkasan, panti pijat dan mandi uap tarif pajaknya paling tinggi sebesar 75%. Bagi beberapa kabupaten kota yang memiliki banyak fasilitas hiburan pajak ini memberikan hasil yang cukup besar. Pendapatan pajak ini bersifat elastis karena pajak ini dikenakan menurut harga yang ditetapkan.

4. Pajak reklame adalah suatu jenis pajak yang dikenakan kepada orang pribadi atau badan yang menyelenggarakan kegiatan reklame, besarnya ditetapkan paling tinggi 25 %. Keunggulan pajak ini antara lain lokasi objek pajak jelas dan mudah diidentifikasi, cukup mengambang mudah diimplementasikan dan pertumbuhannya relatif stabil.
5. Pajak Penerangan Jalan adalah suatu jenis pajak yang dikenakan kepada orang pribadi atau badan yang memperoleh manfaat atas penerangan jalan di wilayah daerah yang tersedia penerangan jalan yang rekeningnya dibayar oleh pemerintah daerah. Tarifnya paling tinggi 10%. Pajak ini bersifat mengambang, relatif adil karena dihitung berdasar kapasitas terpasang dan konsumsi jumlah KWH, hanya karena pemungutan dilakukan oleh PLN, sehingga perlu transparansi dan akuntabilitas informasi yang lebih baik antara PLN terhadap pemerintah daerah.
6. Pajak Mineral bukan logam dan batuan adalah suatu jenis pajak yang dikenakan kepada orang pribadi atau badan yang mengambil mineral bukan logam dan batuan. Tarifnya paling tinggi 25 % dari Nilai jual hasil pengambilan mineral bukan logam dan batuan. Pajak ini di beberapa daerah kurang menjadi primadona, selain penerimaan yang relatif kecil, dampak lingkungan yang timbul dari pengambilan mineral bukan logam dan batuan ini menjadi masalah tersendiri bagi pemerintah daerah

7. Pajak Parkir. adalah suatu jenis pajak yang dikenakan kepada orang pribadi atau badan yang menyelenggarakan jasa perparkiran. Tarifnya paling tinggi 30%. Untuk daerah yang belum memiliki pusat-pusat keramaian seperti mall dan lainnya, pajak ini relatif kecil penerimaannya.
8. Pajak Air tanah adalah suatu jenis pajak yang dikenakan kepada orang pribadi atau badan yang melakukan pengambilan dan/atau pemanfaatan air tanah, tarif yang dikenakan paling tinggi 20%. Pajak ini sebelumnya merupakan pajak yang dipungut oleh propinsi.
9. Pajak Sarang Burung Walet adalah suatu jenis pajak yang dikenakan kepada orang pribadi atau badan yang melakukan pengambilan dan atau mengusahakan sarang burung walet. Tarif yang dikenakan paling tinggi 10% dari nilai jual sarang burung walet. Meskipun ini adalah pajak yang baru muncul di Undang-undang. Kabupaten/kota telah banyak yang melaksanakannya, hanya kesulitannya adalah mengetahui volume dan nilai jual yang transparan.
10. Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) perdesaan dan perkotaan adalah suatu jenis pajak yang dikenakan kepada orang pribadi atau badan yang mempunyai hak atas bumi dan/atau memperoleh manfaat atas bumi, dan/atau memiliki, menguasai dan/atau memperoleh manfaat atas bangunan. Tarif pajak paling tinggi 0,3% dari Nilai Jual Objek Pajak (NJOP). Sebelumnya pajak ini dikelola oleh pemerintah pusat dan dikembalikan ke daerah melalui bagi hasil. Penerimaan pajak dari sektor ini sangat signifikan menambah pundi-pundi pendapatan daerah, namun baru efektif dilaksanakan di tahun 2014.
11. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan bangunan (BPHTB) adalah suatu jenis pajak yang dikenakan kepada orang pribadi atau badan yang memperoleh hak atas tanah dan/atau bangunan yang didapat melalui pemindahan hak atau pemberian hak baru, seperti jual beli dan waris. Tarif pajak ini sebesar paling tinggi 5% berdasarkan nilai Perolehan Objek Pajak. Pajak ini juga sebelumnya dikelola oleh pusat dan karakteristiknya menyerupai pajak PBB Perdesaan dan Perkotaan.

B. Manajemen Retribusi Daerah.

Retribusi daerah pada umumnya merupakan sumber pendapatan penyumbang PAD kedua setelah pajak, bahkan untuk beberapa daerah penerimaan retribusi daerah ini lebih tinggi daripada pajak daerah, seperti yang terjadi di Kabupaten Pekalongan. Retribusi memiliki karakteristik yang berbeda dengan pajak daerah, retribusi daerah merupakan pungutan yang dilakukan pemerintah daerah kepada wajib retribusi atas pemanfaatan suatu jasa tertentu yang disediakan pemerintah, jadi dalam hal ini terdapat kontraprestasi atau imbalan langsung yang dapat dinikmati pembayar retribusi.

Menurut Undang-undang Nomor 28 tahun 2009 retribusi daerah terbagi dalam tiga jenis yaitu :

A. Retribusi Jasa Umum : Retribusi atas jasa yang disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan, yang termasuk dalam jenis retribusi ini adalah : (1) Retribusi Pelayanan Kesehatan,(2) Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan,(3) Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil,(4) Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Pengabuan Mayat, (5) Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum,(6) Retribusi Pelayanan Pasar,(7) Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor,(8) Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran, (9) Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta, (10) Retribusi Penyediaan dan Atau Penyedotan kakus,(11) Retribusi Pengolahan Limbah Cair, (12) Retribusi Pelayanan Tera/tera Ulang, (13) Retribusi Pelayanan Pendidikan, (14) Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi.

B. Retribusi Jasa Usaha : Retribusi atas jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial yang meliputi Pelayanan dengan menggunakan/memanfaatkan kekayaan daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal dan pelayanan oleh pemerintah daerah sepanjang belum disediakan secara memadai oleh pihak swasta. karena pada dasarnya jasa usaha ini dapat pula disediakan oleh sektor

swasta. Yang termasuk jenis retribusi jasa usaha adalah : (1) Retribusi Pemakaian kekayaan daerah,(2) Retribusi Pasar Grosir dan/atau Pertokoan; (3) Retribusi Tempat Pelelangan,(4) Retribusi Terminal, (5) Retribusi Tempat Khusus Parkir, (6) Retribusi tempat Penginapan/ Pesanggrahan/Villa, (7) Retribusi Rumah potong hewan,(8) Retribusi Pelayanan Kepelabuhan, (9) Retribusi Tempat rekreasi dan olahraga. (10) Retribusi Penyeberangan di Air, (11) Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah.

C. Retribusi Perizinan Tertentu : Retribusi atas kegiatan tertentu pemerintah daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan. Yang termasuk jenis Retribusi Perizinan Tertentu adalah (1) Retribusi Izin mendirikan Bangunan,(2) Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol,(3) Retribusi Izin Gangguan,(4) Retribusi Izin Trayek,(5) Retribusi Izin Usaha Perikanan.

Jenis dari retribusi dapat diperluas oleh pemerintah daerah sebagai bagian dari antisipasi penyerahan fungsi pelayanan dan perizinan dari Pemerintah kepada daerah yang diatur dengan peraturan pemerintah dan sepanjang memenuhi kriteria yang telah ditetapkan dalam Undang-undang nomor 28 Tahun 2009.

Karena retribusi ini berkaitan dengan pelayanan tertentu, maka prinsip manajemen retribusi yang paling utama adalah perbaikan pelayanan tersebut secara terus menerus. Tentunya selain perbaikan pelayanan, pemerintah daerah juga perlu melakukan berbagai perbaikan sebagaimana halnya pajak daerah, seperti perluasan basis retribusi, pengendalian atas kebocoran penerimaan retribusi, dan perbaikan administrasi pemungutan retribusi.

C. Manajemen Perusahaan Daerah

Komponen ketiga dari Pendapatan Asli Daerah adalah hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Kekayaan daerah yang dipisahkan adalah komponen kekayaan daerah yang pengelolaannya diserahkan kepada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan ini merupakan sub bidang keuangan negara yang khusus ada pada negara-negara yang pemerintahannya juga menjalankan fungsi-fungsi penyediaan barang-barang non publik. Pemerintah daerah melakukan Investasi pada BUMD atau lembaga keuangan daerah lainnya sehingga timbul hak dan kewajiban daerah berkenaan dengan investasi tersebut

Perusahaan daerah merupakan penyumbang penerimaan di komponen ini, selain bagian laba dari investasi pada lembaga keuangan bank dan non Bank serta investasi kepada pihak ketiga. Sebagai sebuah entitas yang bersifat bisnis, maka profesionalisme, efisiensi dan profitabilitas hendaknya menjadi perhatian yang utama agar kontribusi laba perusahaan daerah yang masuk ke penerimaan daerah menjadi besar. Beberapa stigma yang mengatakan bahwa perusahaan daerah selalu merugi atau selalu di subsidi haruslah di buang jauh-jauh.

D. Manajemen Lain-lain PAD yang Sah

Pendapatan Daerah yang berasal dari lain-lain PAD yang sah adalah:

- a. Hasil Penjualan aset daerah yang tidak dipisahkan
- b. Jasa Giro
- c. Pendapatan Bunga
- d. Tuntutan Ganti Rugi
- e. Komisi
- f. Potongan
- g. Keuntungan selisih Kurs
- h. Pendapatan denda atas keterlambatan pelaksanaan pekerjaan
- i. Pendapatan denda pajak dan retribusi
- j. Pendapatan hasil eksekusi atas jaminan
- k. Pendapatan atas fasilitas sosial dan fasilitas umum
- l. Pendapatan dari penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan.

Pendapatan yang berasal dari penjualan aset daerah yang tidak dipisahkan, jasa giro, dan pendapatan bunga pada umumnya memberikan kontribusi yang cukup signifikan. Pemerintah daerah dapat meningkatkan pendapatan bunga dan jasa giro melalui optimalisasi manajemen kas daerah. Untuk itu bendahara umum daerah perlu memiliki instrumen anggaran kas serta perencanaan dan pemodelan keuangan yang baik agar pengelolaan kas daerah betul-betul optimal sehingga meminimalisir kas menganggur yang tidak termanfaatkan.

2.2.4. Dana Perimbangan

Transfer dana dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah melalui dana perimbangan akan menyebabkan peranan pengelolaan fiskal oleh pemerintah pusat secara umum semakin berkurang. Disisi lain porsi pengeluaran pemerintah daerah melalui APBD justru semakin bertambah. Adanya pergeseran dalam penggunaan dana dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah akan berdampak pada meningkatnya peranan pemerintah daerah dalam melaksanakan fungsi pemerintahan.

Ada beberapa alasan mengapa transfer dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah sangat diperlukan, menurut Simanjuntak (2002) alasan tersebut meliputi :

- A. Transfer dari pemerintah pusat memiliki peranan yang penting dalam mengatasi kesenjangan fiskal vertikal (*Vertical Fiscal Imbalance*). Dalam banyak negara. Pemerintah pusat biasanya menguasai sebagian besar penerimaan pajak negara yang bersangkutan, sementara pemerintah daerah hanya menguasai sebagian kecil. Pemerintah daerah hanya berhak untuk memungut pajak yang basis pajaknya bersifat lokal dan besarnya relatif tidak signifikan. Kecilnya penerimaan daerah ini menuntut adanya bantuan dari pemerintah pusat dalam bentuk transfer.
- B. Transfer dana ke daerah juga diperlukan untuk mengurangi terjadinya ketimpangan fiskal horisontal (*horizontal fiscal imbalance*). Kemampuan masing-masing daerah dalam menghimpun pendapatan sangat bervariasi, tergantung kekayaan dan kondisi geografis daerah yang bersangkutan. Kegiatan ekonomi suatu daerah juga sangat berpengaruh

terhadap pendapatan daerah, Sehingga kadang terjadi ketimpangan antar daerah dalam perolehan pendapatan. Transfer dana ke daerah digunakan untuk meminimalisir hal tersebut.

- C. Transfer dari pemerintah pusat ke daerah juga berperan untuk menjamin dan menjaga agar standar pelayanan minimum di setiap daerah terpenuhi.
- D. Untuk mengatasi permasalahan yang timbul sebagai akibat dari pelayanan publik diperlukan adanya transfer. Pelayanan publik di suatu daerah mungkin akan menimbulkan eksternalitas terhadap daerah lain. Transfer digunakan sebagai insentif bagi pemerintah daerah agar pelayanan-pelayanan publik yang menyediakan pelayanan yang baik.
- E. Transfer dari pemerintah pusat dapat berfungsi sebagai alat untuk menjaga stabilitas pemerintahan

Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi serta untuk menciptakan keseimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah dan antar pemerintah daerah. Dana perimbangan terdiri atas :

- A. Dana Bagi Hasil (DBH). Adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasar angka persentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana ini dapat dikategorikan sebagai sistem alokasi keuangan berdasarkan daerah penghasil (*allocated by origin*). Karena yang dibagi hasilkan adalah pajak dan sumber daya alam yang dimiliki daerah penghasil.
- B. Dana Alokasi Umum (DAU). Adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana ini dikategorikan sebagai sistem alokasi keuangan berdasarkan perhitungan variabel daerah (*Allocated by formula*).
- C. Dana Alokasi Khusus (DAK) Adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan

tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Dana ini dikategorikan sebagai sistem alokasi keuangan berdasarkan kebutuhan khusus daerah sesuai dengan prioritas nasional (*allocated by special need*).

Dari ketiga komponen dana perimbangan tersebut, hanya dana bagi hasil lah yang dapat dikendalikan penerimaannya oleh pemerintah daerah, dalam artian pemerintah daerah dapat mempengaruhi jumlah penerimaannya, sedangkan untuk dana alokasi Umum dihitung dengan formula tertentu yang relatif kecil dapat dipengaruhi besarnya oleh pemerintah daerah, namun prediksi penerimaan tiap bulannya mudah ditentukan karena dibagi seperduabelas dari pagu yang ditetapkan pemerintah pusat, sehingga untuk kegiatan manajemen kas mudah dikontrol. Untuk Dana Alokasi Khusus, pemerintah daerah hingga tingkat tertentu masih mungkin dapat mempengaruhi jumlah penerimaannya, meskipun kebijakan sepenuhnya tergantung pusat.

2.2.5. Manajemen Belanja Daerah

Belanja disektor publik berkaitan dengan penganggaran, yaitu menunjukkan jumlah uang yang dikeluarkan selama satu tahun anggaran. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, belanja daerah diartikan sebagai kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih. Belanja pada organisasi sektor publik secara konsep berbeda dengan biaya yang lebih umum digunakan dalam sektor bisnis. Belanja (*expenditure*) memiliki makna yang lebih luas karena mencakup biaya (*expense*) dan sekaligus *cost*. Belanja dapat berbentuk belanja operasi (*Operation Expenditure*) yang pada hakikatnya merupakan biaya (*expense*) maupun belanja modal (*capital expenditure*) yang merupakan belanja investasi yang masih berupa *cost*. Sehingga nantinya diakui dalam neraca. Belanja modal dalam konteks akuntansi bisnis bukan merupakan aktivitas yang mempengaruhi laporan laba-rugi tetapi mempengaruhi neraca. Dengan demikian jelas bahwa pada organisasi publik khususnya pemerintahan, setiap biaya merupakan belanja

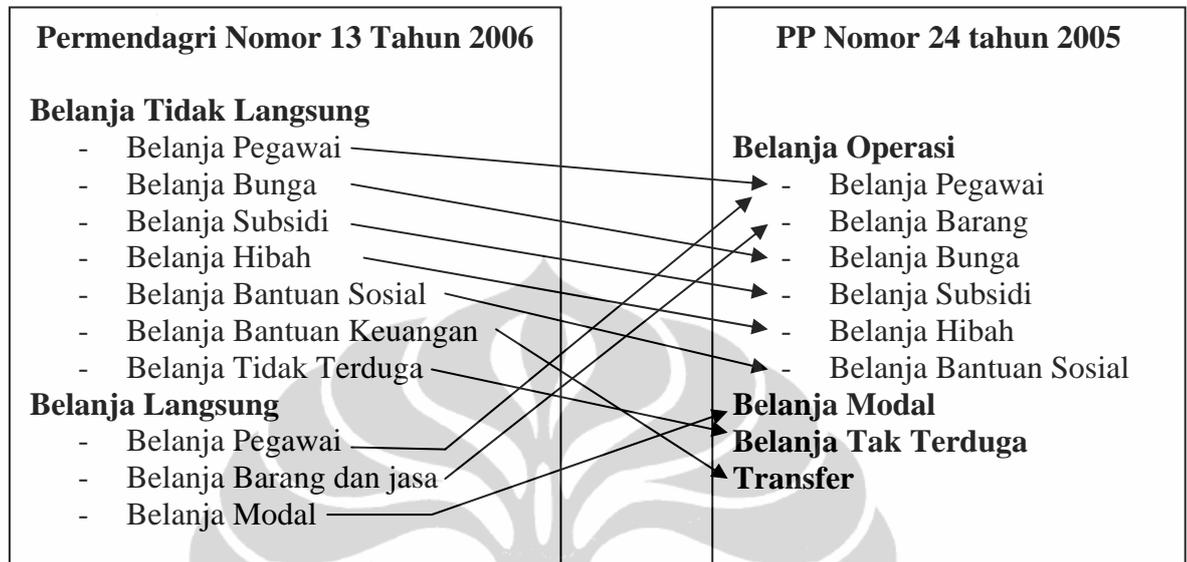
,tetapi tidak semua belanja merupakan biaya,karena bisa jadi merupakan belanja modal yang masih berupa *cost* dan belum menjadi *expense*.

Belanja dalam pemerintahan daerah diukur dalam klasifikasi yang berbeda antara kebutuhan penyusunan APBD dan pembuatan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah. Pengklasifikasian yang berbeda ini adalah sebagai berikut:

- A. Untuk sistem penganggaran pemerintah struktur belanja mengacu kepada Peraturan Menteri Dalam Negeri No.13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, dimana belanja diklasifikasikan berdasarkan hubungannya dengan aktivitas, yaitu: belanja langsung dan belanja tidak langsung.
 - a. Belanja langsung (BL) merupakan belanja yang dipengaruhi secara langsung oleh adanya program dan kegiatansatuan kerja perangkat daerahyang kontribusinya terhadap pencapaian kerja dapat diukur.
 - b. Belanja Tidak Langsung (BTL) merupakan belanja yang tidak dipengaruhi secara langsung oleh ada atau tidaknya program dan kegiatan satuan kerja perangkat daerah.
- B. Untuk pembuatan laporan keuangan . Pemerintah Daerah harus mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, dimana belanja diklasifikasikan berdasarkan masa manfaat atau klasifikasi ekonomi, belanja daerah dibagi sebagai berikut :
 - a. Belanja Operasi adalah pengeluaran anggaran untuk kegiatan sehari-hari pemerintah daerah yang memberikan manfaat jangak pendek.
 - b. Belanja Modal adalah pengeluaran anggaran untuk memperoleh aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi
 - c. Belanja Tak Terduga adalah pengeluaran anggaran untuk kegiatan yang sifatnya tidak biasa dan tidak diharapkan berulang seperti penanggulangan bencana alam

Oleh karena itu perlu dilakukan *mapping* ketika akan menyusun laporan realisasi anggaran dengan melakukan konversi dari format belanja

menurut Permendagri Nomor 13 tahun 2006 ke dalam format laporan realisasi anggaran menurut PP Nomor 24 Tahun 2005. Pemetaan atau pengklasifikasian tersebut seperti yang tergambar pada tabel.2.3



Gambar 2.2 Konversi Belanja Daerah

Manajemen belanja daerah merupakan instrumen, teknik atau metode melaksanakan anggaran untuk membiayai aktivitas secara ekonomis, efisien dan efektif, hal ini berbeda dengan kebijakan belanja daerah yang lebih berkaitan dengan penentuan “apa yang akan dilakukan” yang berimplikasi ada kebutuhan pengeluaran belanja. Kebijakan anggaran belanja cenderung bersifat politis, sedangkan manajemen belanja daerah lebih bersifat teknis (Mahmudi 2010).

Manajemen belanja akan menyesuaikan arah kebijakan anggaran, khususnya kebijakan ekonomi yang ditempuh pemerintah daerah. Sebagai alat untuk mengimplementasikan kebijakan ekonomi, maka manajemen belanja daerah juga harus berorientasi untuk mewujudkan tiga tujuan kebijakan ekonomi yaitu pertumbuhan, pemerataan dan stabilitas ekonomi. Untuk menjaga stabilitas ekonomi, manajemen belanja daerah harus difokuskan pada pelaksanaan disiplin anggaran, sedangkan untuk mencapai pertumbuhan ekonomi dan pemerataan maka manajemen belanja harus fokus pada efisiensi dan efektivitas alokasi anggaran pada berbagai program pembangunan.

Dengan kata lain sejalan dengan tujuan kebijakan ekonomi, manajemen belanja daerah memiliki tiga tujuan pokok yaitu :

1. Menjamin dilakukannya disiplin anggaran fiskal melalui pengendalian belanja
2. Alokasi anggaran sesuai dengan kebijakan dan prioritas anggaran (alokasi Strategis)
3. Menjamin efisiensi dan efektivitas alokasi anggaran.

Sistem anggaran harus mampu menjamin dilakukannya pengendalian belanja secara memadai. Untuk itu pada setiap tahapan siklus pengeluaran harus dikendalikan dan dimonitor dengan baik. Setiap pengeluaran harus dapat dilacak prosesnya mulai dari adanya kelengkapan dokumen anggaran, otorisasi dari pejabat berwenang, dan adanya bukti transaksi yang valid. Anggaran belanja seharusnya dilaksanakan tepat waktu. Pergeseran anggaran dimungkinkan asal tidak merubah prioritas program dan mengganggu proses anggaran. Anggaran belanja harus digunakan sesuai dengan peruntukannya. Fungsi verifikasi anggaran sangat penting untuk pengendalian anggaran mulai dari pengajuan anggaran hingga pertanggungjawabannya. Pada level organisasi, pengendalian anggaran dapat dilakukan dengan cara membandingkan tingkat serapan anggaran. Penyerapan anggaran yang terlalu cepat atau terlalu lambat dari target atau jadwal yang direncanakan mengindikasikan kurang bagusnya pelaksanaan anggaran.

2.2.6. Pembiayaan Daerah.

Komponen terakhir dari sistem anggaran daerah adalah pembiayaan. Pembiayaan adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya. Pembiayaan daerah adalah transaksi keuangan pemerintah daerah yang dimaksudkan untuk menutup defisit atau untuk memanfaatkan surplus APBD.

Transaksi pembiayaan pada dasarnya dapat digolongkan kedalam dua kelompok, yaitu penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan. Penerimaan pembiayaan bersumber dari :

- a. Sisa lebih perhitungan anggaran tahun lalu

- b. Transfer dari rekening dana cadangan
- c. Hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan
- d. Penerimaan pinjaman daerah dan obligasi daerah
- e. Penerimaan piutang daerah

Pengeluaran pembiayaan terdiri dari :

- a. Pembentukan dana cadangan
- b. Penyertaan modal (investasi) Pemerintah daerah
- c. Pembayaran pokok hutang
- d. Pemberian pinjaman daerah.

Apabila jumlah pendapatan daerah tidak dapat menutupi semua belanja daerah maka terjadilah defisit anggaran. Pemerintah daerah harus mampu mengupayakan penerimaan dari sumber-sumber pembiayaan maupun strategi–strategi tertentu guna menutup defisit dan pengeluaran pembiayaan yang telah dianggarkan. Hal ini dapat dilakukan dengan melakukan pinjaman atau menerbitkan obligasi daerah. Diperlukan manajemen yang baik untuk mengelola pinjaman termasuk didalamnya adalah kapan akan meminjam dan angsuran terhadap pinjaman itu dilakukan, Terkait dengan manajemen kas hal ini sangat penting karena menyangkut ketersediaan kas untuk pembayaran hutang, percepatan pembayaran jika ada kelebihan kas dan adanya diskon bunga atas angsuran pinjaman. Jika manajemen pinjaman dan pembiayaan secara keseluruhan dapat terkendali maka kualitas pengelolaan kas daerah akan menjadi lebih baik.

2.3. Pengelolaan Kas Daerah

2.3.1. Pengertian Kas

Uang tunai atau sering disebut dengan kas merupakan komponen penting dalam pelaksanaan suatu kegiatan. Sebagian besar aktivitas pada entitas bisnis atau entitas pemerintahan selalu melibatkan uang tunai dalam pelaksanaan kegiatannya. Hampir dapat dipastikan bahwa kas inilah yang memiliki peranan sentral dalam menjaga kelangsungan sebuah aktivitas. Ada beberapa pengertian dari kas yang dipandang dari sisi perundang-undangan maupun dari sisi teori atau konsep ekonomi.

Menurut Undang-undang Nomor 1 tahun 2004 tentang keuangan negara. Kas daerah adalah tempat penyimpanan uang daerah yang ditentukan oleh Gubernur/Bupati/Walikota untuk menampung seluruh penerimaan daerah dan membayar seluruh pengeluaran daerah. Dengan demikian kas dalam pengertian undang-undang ini semua uang daerah yang bersumber dari seluruh penerimaan daerah dan digunakan untuk membayar seluruh pengeluaran daerah. Menurut Standar Akuntansi Pemerintahan (Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 2005) Kas adalah uang tunai dan saldo simpanan di bank yang setiap saat dapat digunakan untuk membiayai kegiatan pemerintahan. Dan Menurut standar akuntansi keuangan, Kas terdiri dari saldo kas (*cash on hand*) dan rekening giro setara kas (*cash equivalent*) adalah investasi yang sifatnya sangat likuid, berjangka pendek dan yang dengan cepat dapat dijadikan kas dalam jumlah tertentu, tanpa menghadapi resiko perubahan nilai yang signifikan.

Secara garis besar dapat disimpulkan bahwa kas meliputi saldo kas (*cash on hand*) dan saldo simpanan di bank yang setiap saat dapat digunakan serta instrument investasi yang sangat liquid, berjangka pendek dan dengan cepat dapat dijadikan kas dalam jumlah tertentu tanpa menghadapi resiko perubahan nilai yang signifikan. bersumber dari seluruh penerimaan suatu entitas bisnis atau pemerintahan dan digunakan untuk membayar seluruh pengeluaran dari entitas tersebut.

Pengelolaan kas bukanlah hal yang sangat mudah. terlebih dahulu diperlukan suatu pemahaman menyeluruh atas setiap aktivitas yang berkaitan dengan penggunaan kas pada suatu entitas. Selanjutnya, perlu dilakukan pegkajian antar bagian yang terkait dalam penggunaan kas dalam entitas tersebut dan melakukan penetapan sistem dan prosedur yang tepat untuk mengelola arus perjalanan uang tunai dalam entitas. Penentuan besaran uang tunai yang diperbolehkan untuk beredar dalam entitas pun menjadi sesuatu hal yang patut menjadi perhatian manajemen, termasuk penetapan pihak-pihak yang memiliki otoritas penerimaan, pengeluaran, penyimpanan dan pendistribusian uang tunai.

2.3.2. Definisi dan Tujuan Manajemen Kas

Manajemen Kas adalah pengelolaan atas sumber daya kas suatu organisasi. Manajemen Kas memberikan kepada manajemen alat untuk berfungsinya suatu organisasi dengan menggunakan kas atau sumber daya likuid yang dimilikinya dengan cara yang tepat. Menurut Mike Williams (2004) Manajemen Kas pemerintah sebagai strategi dan proses-prosesnya untuk mengelola secara efektif dan efisien arus kas jangka pendek dan saldo-saldo kas yang ada dalam pemerintahan maupun antara pemerintah dengan sektor-sektor lain. Sementara menurut Storkey (2001) mendefinisikan manajemen kas sebagai memiliki uang yang cukup pada tempat yang tepat dan pada waktu yang tepat untuk membayar kewajiban-kewajiban pemerintah dalam cara yang efektif dan efisien.

Dari definisi diatas, terdapat beberapa tujuan dari manajemen kas, tujuan utamanya adalah dengan manajemen kas yang baik, suatu pemerintahan dapat mendanai pengeluaran-pengeluarannya tepat pada waktunya dan memenuhi kewajibannya ketika jatuh tempo. Tujuan tambahannya adalah efektivitas biaya, pengurangan resiko dan efisiensi. Secara khusus William (2004) menyatakan tujuan-tujuan dari manajemen kas pemerintahan yang efisien adalah :

1. Menyimpan seminimal mungkin saldo menganggur dalam sistem perbankan dan menekan seminimal mungkin biaya-biaya yang terkait dengan penyimpanan saldo tersebut pada sistem perbankan.
2. Mengurangi resiko operasional, resiko kredit dan resiko pasar yang terkait dengan kegiatan pemerintah dan pendanaan kegiatan pemerintah.
3. Menambah fleksibilitas dalam cara pemerintah menentukan kapan penerimaan kas pemerintah dibandingkan dengan pengeluaran kas pemerintah.
4. Mendukung kebijakan-kebijakan keuangan lainnya.

Hal yang senada juga dinyatakan oleh *Financial Management Service* dari U.S. *Departement of treasury* (2002) . Manajemen kas pada sistem perbendaharaan pemerintah Amerika Serikat memiliki tiga fungsi yaitu :

1. Mengeliminasi saldo kas mengganggu. Setiap uang yang disimpan dan tidak digunakan untuk meningkatkan pendapatan atau mengurangi biaya merupakan kerugian (*lost opportunity*). Dana-dana yang tidak dipakai untuk membayar transaksi-transaksi yang akan terjadi dapat digunakan untuk melunasi utang yang ada atau dapat diinvestasikan untuk menghasilkan arus kas masuk rekening perbendaharaan. Minimalisasi atas saldo kas mengganggu memerlukan informasi yang akurat atas perkiraan pendapatan dan kemungkinan pengeluaran.
2. Mendepositokan penerimaan tepat pada waktunya. Memiliki uang ditangan lebih baik daripada memiliki piutang. Kas mudah dikonversi dengan segera menjadi sesuatu yang berharga atau barang. Piutang, suatu pos yang akan dikonversi di masa depan, seringkali mengalami keterlambatan penyelesaian transaksi atau mengalami penurunan nilai. Segera setelah penerimaan (piutang) jatuh tempo kepada pemerintah, penerimaan tersebut harus segera direalisasikan dalam bentuk kas dan segera disetorkan ke rekening perbendaharaan.
3. Membayar tepat pada waktunya. Beberapa pembayaran harus dilakukan pada tanggal tertentu, seperti gaji pegawai atau bantuan langsung tunai. Untuk pembayaran-pembayaran seperti ini, tidak diperlukan keputusan manajemen kas. Untuk pembayaran-pembayaran lain, seperti pembayaran kepada rekanan, keputusan kapan membayar mungkin dilakukan. Rekanan pemerintah juga menghadapi kebutuhan manajemen kas yang sama dengan pemerintah. Mereka ingin mempercepat penerimaan kas. Salah satu caranya adalah memberikan potongan pembayaran apabila pembayaran atas barang yang dijual dilakukan tepat pada waktunya.

Untuk mencapai tujuan ini terdapat beberapa hal yang harus dipenuhi antara lain :

1. Ramalan arus kas dan saldo kas yang akurat dan tepat pada waktunya untuk mengeliminasi kebutuhan atau meminimalisasi biaya akan pinjaman jangka pendek.

2. Proses penagihan piutang yang efisien dari titik penerimaan sampai ke tempat dimana dana yang diperoleh dapat digunakan atau dapat diinvestasikan
3. Perencanaan pengeluaran yang akurat untuk memastikan bahwa semua kewajiban dibayar tepat waktu, tetapi berarti bukan berarti sebelum jatuh tempo
4. Efisiensi dan responsivitas yang lebih tinggi dalam proses manajemen kas dan penyediaan kas untuk menunjang layanan pemerintah.
5. Manajemen posisi-posisi resiko yang terkonsolidasi
6. Integrasi manajemen kas dengan manajemen hutang

Berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara di Indonesia, Tujuan-tujuan manajemen kas dapat dikelompokkan dalam tiga bagian sebagai berikut:

A. Manajemen likuiditas

Manajemen likuiditas penting untuk memastikan negara memiliki kas yang cukup untuk menyelesaikan semua kewajiban yang jatuh tempo. Untuk itu pemerintah perlu mengetahui berapa besar penerimaan dan pengeluaran yang akan dilakukan. Beberapa pengeluaran mungkin saja dapat dipercepat atau ditunda, pemerintah harus mampu melihat saat pengeluaran kas yang menguntungkan pemerintah. Kekurangan/kelebihan kas akan membebani keuangan pemerintah karena adanya *time value of money*.

B. Minimalisasi kas yang menganggur (*idle cash*)

- a. Pemanfaatan kas secara maksimal untuk memperoleh keuntungan sebagaimana sesuai dengan UU no 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara pada pasal 24 dinyatakan bahwa pemerintah berhak untuk mendapatkan bunga/jasa giro atas dana yang diperoleh didasarkan pada tingkat suku bunga yang berlaku.
- b. Mengurangi *cost of financing* : jika negara mempunyai manajemen kas yang baik negara dapat melakukan penundaan penerbitan Surat Utang Negara (SUN) dengan membiayai pengeluaran-pengeluaran

dari kas yang berasal dari pendapatan yang ada atau melakukan *buy back* SUN untuk mengurangi pembayaran beban bunga.

C. Mengurangi biaya transaksi pemerintah

Banyaknya rekening pemerintah yang tersebar di berbagai bank menimbulkan biaya tinggi untuk memelihara rekening tersebut. Selain itu tersebarnya rekening mengakibatkan semakin banyaknya *idle cash*. Manajemen kas akan merestrukturisasi cara-cara pengumpulan pendapatan pemerintah sebagai contoh *banking arrangement* mengenai saat penyeteroran oleh bank persepsi dan renumerasi yang diberikan atau yang harus dibayarkan oleh pemerintah kepada bank persepsi. Restrukturisasi tersebut perlu agar penerimaan negara dapat masuk ke rekening kas umum negara sesegera mungkin dengan biaya seminimal mungkin.

Menurut Allan Walter dan Stells Brooks Manajemen kas sektor publik meliputi empat elemen antar lain :

1. Peramalan (*forecasting*);
2. Mobilisasi dan manajemen Arus kas (*Mobilizing and managing the cash flow*);
3. Pemeliharaan hubungan dengan perbankan (*maintaining banking relation*); dan
4. Investasi kelebihan kas (*investing surplus cash*)

Peramalan merupakan proses memperkirakan kemungkinan dampak terbesar yang akan terjadi pada masa yang akan datang berdasarkan pengetahuan tentang kondisi sekarang yang akan mempengaruhi kejadian dimasa mendatang. Dalam konteks manajemen kas tujuan utama dari peramalan adalah memberikan pedoman yang cukup dan tepat waktu dalam rangka menentukan tindakan untuk mencapai pengendalian yang baik atas arus kas. Peramalan harus menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari proses anggaran pemerintah secara keseluruhan, tanpa adanya anggaran kas, pengelola keuangan tidak dapat merencanakan secara efektif kebutuhan dan investasi yang optimal. Mobilisasi arus kas berkaitan dengan percepatan penagihan dalam pengumpulan pendapatan dan pengendalian pengeluaran.

2.3.3. Sistem Rekening Tunggal (*Treasury Single Account*)

Untuk menampung pendapatan yang diterima, Pemerintah daerah perlu membatasi jumlah rekening khusus penerimaan dan mewajibkan untuk menyetor seluruh penerimaan yang diperoleh ke rekening kas umum daerah yang merupakan rekening induk. Setiap penerimaan pendapatan baik yang diterima melalui bendahara penerimaan, bendahara penerimaan pembantu maupun lembaga keuangan yang menjadi mitra pemerintah daerah harus disetor ke rekening kas umum daerah pada hari itu juga. Walaupun bendahara penerimaan memiliki rekening khusus penerimaan, maka rekening ini harus bersifat *zero balance account* (ZBA). *zero balance account* merupakan rekening bank yang berfungsi untuk penampungan sementara atas pendapatan yang diterima. Rekening ini bersaldo nol karena setiap hari pendapatan yang diterima pada hari itu seluruhnya akan ditransfer ke rekening kas umum daerah.

Rekening kas umum daerah (RKUD) merupakan pintu gerbang transaksi kas di pemerintah daerah, baik di penerimaan kas maupun pengeluaran kas. Prinsip rekening tunggal seperti halnya rekening kas umum daerah mensyaratkan setiap pendapatan harus masuk melalui satu pintu dan ditampung dalam satu rekening tunggal, baru kemudian bisa dikeluarkan melalui beberapa pintu. Tujuan pengkonsentrasian dana dan penggunaan rekening tunggal ini adalah untuk memudahkan perencanaan dan pengendalian keuangan daerah, mengurangi kebocoran pendapatan, serta meningkatkan transparansi dan akuntabilitas. Disamping itu, sistem ini juga membantu manajer keuangan publik untuk melakukan manajemen kas.

2.3.4. Proses Penganggaran Kas

Dalam rangka optimalisasi manajemen kas. Pemerintah daerah perlu memiliki instrumen pendukung berupa anggaran kas. Anggaran tersebut penting untuk membantu kelancaran pelaksanaan anggaran, khususnya dalam pelaksanaan anggaran pendapatan dan pengeluaran pembiayaan daerah, serta anggaran pendapatan dan penerimaan pembiayaan daerah. Pemasukan pendapatan daerah dalam pelaksanaan anggaran pendapatan tidak terjadi pada

saat awal tahun anggaran yang bersangkutan dan pendapatan tersebut tidak sama besarnya tiap bulan atau triwulannya, sehingga perlu diadakan sarana pengatur yaitu anggaran kas. Anggaran kas bertujuan untuk mengharmonisasikan pemasukan pendapatan daerah disatu pihak dan kebutuhan-kebutuhan dana untuk belanja dan pembiayaan dipihak lain.

A. Ruang Lingkup Anggaran Kas di Pemerintah Daerah

Penyusunan anggaran kas di Pemerintah daerah pada dasarnya meliputi dua tingkatan, yaitu :

1. Anggaran Kas Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) : Kepala SKPD berdasarkan rancangan Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA)-SKPD berkewajiban menyusun rancangan anggaran kas SKPD. Rancangan tersebut kemudian disampaikan kepada Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) selaku Bendahara Umum Daerah (BUD) bersamaan dengan pembahasan DPA-SKPD. Penyusunan anggaran kas dimulai dari penyusunan skedul belanja untuk pelaksanaan setiap kegiatan, selanjutnya unit kerja menyusun jadwal pelaksanaan kegiatan dan kebutuhan dananya, sehingga tergambar kebutuhan dana yang akan dibayar.
2. Anggaran Kas Pemerintah Daerah.: Berdasarkan anggaran kas dari masing-masing SKPD PPKD selaku BUD selanjutnya menyusun anggaran kas pemerintah daerah yang selanjutnya disahkan oleh kepala daerah. Pada level Pemerintah daerah kebutuhan untuk membuat anggaran kas merupakan suatu keharusan, karena penting untuk mengatur ketersediaan dana yang cukup untuk mendanai pengeluaran-pengeluaran sesuai dengan rencana penarikan dana yang tercantum dalam DPA-SKPD yang telah disahkan Anggaran kas memuat perkiraan arus kas masuk yang bersumber dari penerimaan dan perkiraan arus kas keluar yang digunakan untuk mendanai pelaksanaan kegiatan dalam setiap periode.

B. Metode Penyusunan Anggaran Kas

Terdapat empat langkah dasar dalam membuat anggaran kas, yaitu :

1. Mengenali pola belanja atau pengeluaran (*pattern of expenditure*). Pengenalan ini tidak cukup hanya mengetahui jumlah kas yang harus

dikeluarkan, tetapi juga memperhitungkan kapan kas tersebut akan dibelanjakan atau dikeluarkan. Untuk memperkirakan jumlah belanja setiap bulannya, pemerintah daerah bisa menggunakan data historis dan pengalaman-pengalaman yang terjadi selama periode-eriode sebelumnya. Dalam hal ini perlu dikenali pola belanja atau pengeluaran untuk jenis belanja, misalnya belanja pegawai, belanja bunga, belanja subsidi, belanja bantuan keuangan, belanja bantuan sosial, belanja tidak terduga, belanja barang dan jasa dan belanja modal, dari masing-masing jenis belanja tersebut dapat dikategorikan menjadi dua pola umum yaitu : 1) belanja yang sifatnya relatif tetap setiap bulannya, seperti belanja pegawai dan tunjangan. 2) belanja yang sifatnya fluktuatif (tidak tetap) seperti belanja langsung atau belanja kegiatan.

2. Mengenali pola pendapatan/penerimaan (*pattern of income*). Yang diharapkan diperoleh pemerintah daerah, sama halnya dengan belanja, dalam mengenali pola pendapatan/penerimaan tidak hanya mempertimbangkan jumlah kas yang akan diterima. Tetapi juga harus memperkirakan kapan kas tersebut diterima. Dalam hal ini perlu dikenali pola penerimaan masing-masing jenis penerimaan yang meliputi: 1) Penerimaan PAD, 2) Penerimaan dana perimbangan, dan 3) Penerimaan lain-lain pendapatan daerah yang sah.
3. Setelah pola belanja/pengeluaran dan pola pendapatan/penerimaan diketahui. Selanjutnya adalah membuat skedul yang mengindikasikan perkiraan total penerimaan serta pengeluaran perbulan selama satu tahun anggaran.
4. Membuat perkiraan anggaran kas setelah jadwal penerimaan dan pengeluaran tersebut disusun.

2.4. Gambaran Umum Kabupaten Pekalongan

Kabupaten Pekalongan merupakan salah satu bagian dari wilayah Propinsi Jawa Tengah, terletak diantara 109°49"-109° 78" Bujur Timur dan 6°83"-7°23" Lintang Selatan. Luas wilayah keseluruhan ± 836,13 km², terbagi menjadi 19 Kecamatan meliputi 270 Desa dan 13 Kelurahan. Kabupaten

Pekalongan berbatasan dengan Kota Pekalongan dan Laut Jawa disebelah Utara, Kabupaten Banjarnegara disebelah Selatan, Kota Pekalongan dan Kabupaten Batang disebelah Timur, serta Kabupaten Pemasang disebelah Barat.

Kondisi wilayah Kabupaten Pekalongan terdiri dari tanah sawah 30.69 %, tanah tegalan/kebun 13.89%, hutan rakyat 2.86%, tanah pekarangan 14.38%, perkebunan negara/swasta 26.218.959%, tambak/kolam/rawa 0.86%, dan tadah hujan 15.54 %. Wilayah dataran rendah (0-50 m dpl), meliputi Kecamatan Wonokerto, Sragi, Siwalan, Kedungwuni, Tirto, Karangdadap, Wiradesa, Wonopringgo, dan Buaran. Wilayah dataran sedang (50 – 400 m dpl), meliputi Kecamatan Bojong, Karanganyar, Kesesi, Doro, Kajen, dan Talun. Sedangkan wilayah dataran tinggi (> 400 m dpl), meliputi Kecamatan Kandangserang, Lebakbarang, Paninggaran, dan Petungkriyono.

Jumlah Penduduk Kabupaten Pekalongan tahun 2009 sebanyak 977.711 jiwa, terdiri dari laki-laki sebanyak 497.533 jiwa dan perempuan sebanyak 480.178 jiwa. Apabila dibandingkan dengan jumlah penduduk pada tahun 2008 sebanyak 967.246 jiwa yang merupakan angka koreksi updating data Pendataan Penduduk dan Pendaftaran Pemilih Berkelanjutan (P4B), maka tahun 2009 mengalami pertumbuhan sebesar 1,08 % lebih rendah dibandingkan dengan tahun 2008 sebesar 1,26%.

Dalam ketenagakerjaan, di Kabupaten Pekalongan selama tahun 2009 jumlah angkatan kerja sebanyak 509.769 jiwa terdiri dari laki-laki 308.069 jiwa dan perempuan 201.700 jiwa. Tingkat kesempatan kerja pada tahun 2009 mencapai 92,92%, sehingga potensi tingkat pengangguran terbuka sebesar 6,83%. Bila dibanding tahun 2008 terjadi penurunan dimana untuk tingkat kesempatan kerja sebesar 92,62% dan tingkat pengangguran terbuka mencapai 7,38 %.

Terjadinya penurunan angka pengangguran terbuka lebih dikarenakan pertumbuhan angkatan kerja yang lebih cepat dari pertumbuhan kesempatan kerja, sehingga angkatan kerja bisa terserap. Diharapkan pada tahun yang akan datang apabila angka pertumbuhan ekonomi lebih baik maka

akan semakin meningkatkan daya serap terhadap angkatan kerja, sehingga angka pengangguran bisa lebih berkurang lagi.

Dari sisi kesejahteraan tenaga kerja dapat dilihat dari tingkat Kebutuhan Hidup Layak (KHL) pekerja dan tingkat Upah Minimum yang diterima pekerja (UMK). Untuk Kabupaten Pekalongan tingkat KHL dan UMK pada tahun 2009 adalah sebesar Rp. 762.886,- dan Rp. 700.000,- meningkat dibandingkan tahun 2008 yaitu sebesar Rp. 682.266,- dan Rp. 615.000,-. Jumlah penduduk miskin di Kabupaten Pekalongan tahun 2009 berdasarkan hasil susenas sebanyak 164.300 jiwa atau 16,80% dari jumlah penduduk, menurun dibanding angka susenas tahun 2008 sebanyak 170.000 jiwa atau 18,43 %.

2.4.1. Arah Kebijakan Keuangan Kabupaten Pekalongan

Secara umum pengembangan keuangan daerah diarahkan pada peningkatan kapasitas dan kemandirian kemampuan keuangan daerah diikuti dengan intensifikasi dan ekstensifikasi sumber-sumber pendapatan yang potensial serta dikelola dengan mengembangkan prinsip-prinsip akuntabilitas, transparan, ekonomis, efisien dan efektif yang ditujukan bagi pembiayaan pembangunan dan peningkatan kinerja pelayanan sektor publik.

Arah kebijakan anggaran Kabupaten Pekalongan secara makro ditetapkan sebagai berikut :

- 1) Peningkatan Pendapatan Daerah yang bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), dukungan Dana Perimbangan dan dukungan Lain-lain Pendapatan yang Sah.
- 2) Peningkatan efisiensi, efektivitas dan akuntabilitas pembelanjaan keuangan daerah, yang diarahkan pada penyelesaian permasalahan yang mendesak, penting, menjadi pengungkit sektor atau bidang lain yang mengarah pada pencapaian target sasaran RPJMD Kabupaten Pekalongan tahun 2006-2011.
- 3) Belanja daerah disesuaikan Permendagri Nomor 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, yang diklasifikasikan menurut urusan pemerintahan, fungsi dan satuan organisasi (SKPD), program dan kegiatan, serta berorientasi pada anggaran berbasis kinerja.

- 4) Mengutamakan alokasi pada kegiatan pembangunan yang efektif dalam mencapai sasaran-sasaran pembangunan. Penyediaan pelayanan dan investasi pemerintah daerah lebih diarahkan pada kegiatan-kegiatan yang benar-benar menjadi tugas pemerintah daerah. Peran swasta/masyarakat didorong melalui perwujudan kerangka regulasi yang kondusif.
- 5) Mengalokasikan pendanaan pada SKPD sesuai dengan tugas pokok dan fungsi serta perkiraan kapasitas masing-masing SKPD dalam mengimplementasikan program-program pembangunan. Dengan demikian pelaksanaan pembangunan dapat diselesaikan sesuai dengan rencana dan mengefisienkan alokasi dana yang terserap

Beberapa langkah nyata yang harus dilakukan dalam rangka mewujudkan arah kebijakan pengelolaan keuangan daerah tersebut termuat dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Pekalongan 2006-2011 antar lain adalah :

- 1) Memberikan prioritas penajaman program dan kegiatan pada upaya untuk membiayai perlindungan dan peningkatan kualitas kehidupan masyarakat dengan prioritas program penyediaan pelayanan dasar, penyediaan fasilitas pendidikan, fasilitas kesehatan, fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak dengan memprioritaskan pada golongan masyarakat miskin
- 2) Meminimalisasi gejolak fluktuasi ekonomi dengan memberikan bantuan dan proteksi kepada masyarakat miskin agar tetap mampu mencukupi kebutuhan dasar minimumnya.
- 3) Secara bertahap berupaya mewujudkan anggaran pendidikan sebesar 20%
- 4) Mengembangkan ekonomi kerakyatan melalui peningkatan kesempatan berusaha, optimalisasi potensi lokal. Pemberdayaan usaha ekonomi informal. Koperasi dan UKM serta keadilan kesempatan untuk berusaha dalam iklim yang kondusif.
- 5) Meningkatkan iklim investasi yang sehat dan kondusif
- 6) Mengoptimalkan pendapatan melalui intensifikasi, ekstensifikasi dan diversifikasi sumber-sumber pendapatan tanpa membebani masyarakat.
- 7) Menumbuh kembangkan iklim yang sehat di BUMD sehingga mampu memberikan kontribusi optimal bagi pendapatan daerah dan

mengoptimalkan pengelolaan aset dan kekayaan daerah agar dapat memberikan nilai tambah bagi pendapatan daerah.

- 8) Setiap pengeluaran daerah harus mendasarkan anggaran berdasarkan prestasi kerja yang berpedoman pada analisa standar belanja, standar harga, tolak ukur kinerja, dan standar pelayanan minimal, serta memperhatikan prinsip efektif dan efisien
- 9) Mengoptimalkan pengawasan yang mampu mendukung pencapaian efektifitas dan efisiensi program dan kegiatan baik pada tahap perencanaan maupun pelaksanaannya.

Dalam rangka memenuhi target yang telah ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pemerintah Kabupaten Pekalongan telah berupaya mengelola dan memanfaatkan seluruh potensi sumber dayanya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Meskipun pencapaian target kinerja ekonomi makro dan keuangan tahun sebelumnya belum dapat memenuhi harapan semua pihak, namun setidaknya telah terjadi peningkatan kondisi ekonomi dan keuangan dibandingkan tahun-tahun sebelumnya.

Kondisi dan posisi keuangan Pemerintah Kabupaten Pekalongan per 31 Desember 2009 dan 2008 (*audited*) dapat diikhtisarkan sebagai berikut :

Tabel 2.3 Posisi Keuangan Kabupaten Pekalongan

(dalam juta rupiah dan persen)

KETERANGAN	POSISI KEUANGAN PER		PERKEMBANGAN	
	31/12/2009	31/12/2008	Nominal	%
-1	-2	-3	(4=2-3)	(5=4/3)
a. Aset Lancar	65.673,15	79.621,22	-13.948,06	-17,52
1) Kas dan Setara Kas	47.743,09	64.412,52	-16.669,43	-25,88
2) Investasi Jangka Pendek	0	0	0	0
3) Piutang	5.381,98	2.781,35	2.600,63	93,5
4) Persediaan	12.548,08	12.427,35	120,74	0,97
b. Investasi Jangka Panjang	21.358,48	18.137,81	3.220,67	17,76
c. Aset Tetap	1.714.859,38	1.677.317,67	37.541,71	2,24
1) Tanah	724.868,10	722.485,44	2.382,66	0,33
2) Peralatan Dan Mesin	124.892,15	123.090,15	1.801,99	1,46
3) Gedung Dan Bangunan	455.752,87	402.353,28	53.399,58	13,27
4) Jalan, Irigasi, Dan Jaringan	369.144,05	397.285,08	-28.141,02	-7,08

(sambungan tabel 2.3)

5) Aset Tetap Lainnya	36.004,30	32.103,72	3.900,57	12,15
6) Konstruksi Dalam Pengerjaan	4.197,91	0	4.197,91	0
d. Aset Lainnya	228,3	1.971.340,15	-1.971.111,85	-99,99
TOTAL ASET	1.802.119,33	3.746.416,86	-1.944.297,52	-51,9
e. Kewajiban	2.737,19	2.811,94	-74.754,92	-2,66
1) Kewajiban Jangka Pendek	1.282,21	1.017,05	265,16	26,07
2) Kewajiban Jangka Panjang	1.454,98	1.794,90	-399,92	-18,94
f. Ekuitas	1.799.382,14	3.743.604,91	-1.944.222,77	-51,93
1) Ekuitas Dana Lancar (EDL)	64.390,94	78.604,17	-14.213,22	-18,08
2) Ekuitas Dana Investasi (EDI)	1.734.991,20	3.665.000,74	-1.930.009,54	-52,68

Tabel diatas menunjukkan bahwa total aset Pemerintah Kabupaten Pekalongan per 31 Desember 2009 sebesar Rp1.802.119,33 juta atau turun sebesar Rp1.944.297,52 juta (51,90%) dibandingkan posisi per 31 Desember 2008 sebesar Rp3.746.416,86 juta, hal ini adanya penurunan pada aset tetap untuk jalan, irigasi dan jaringan yang di sebabkan ada koreksi dari tahun 2008 dan 2009 berupa pemeliharaan yang dikapitalisasi ke aset karena penganggaran di belanja modal, serta adanya penilaian aset oleh RSUD Kraton dan BPKP dalam rangka persiapan menjadi BLUD. Peningkatan nilai aset yang paling signifikan terjadi pada kelompok Aset tetap yakni pada gedung dan bangunan nilai per 31 Desember 2009 sebesar Rp455.752,86 juta atau naik sebesar Rp53.399,58 juta (13,27%) dibandingkan posisi per 31 Desember 2008 sebesar Rp402.353,28 juta. Penambahan terjadi dari pengadaan belanja modal dan kapitalisasi administrasi selama tahun 2009 serta dari belanja bantuan yang ada di Dinas Pendidikan yang diakui sebagai aset.