

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Landasan Teori

1. Pengertian dan Unsur-unsur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

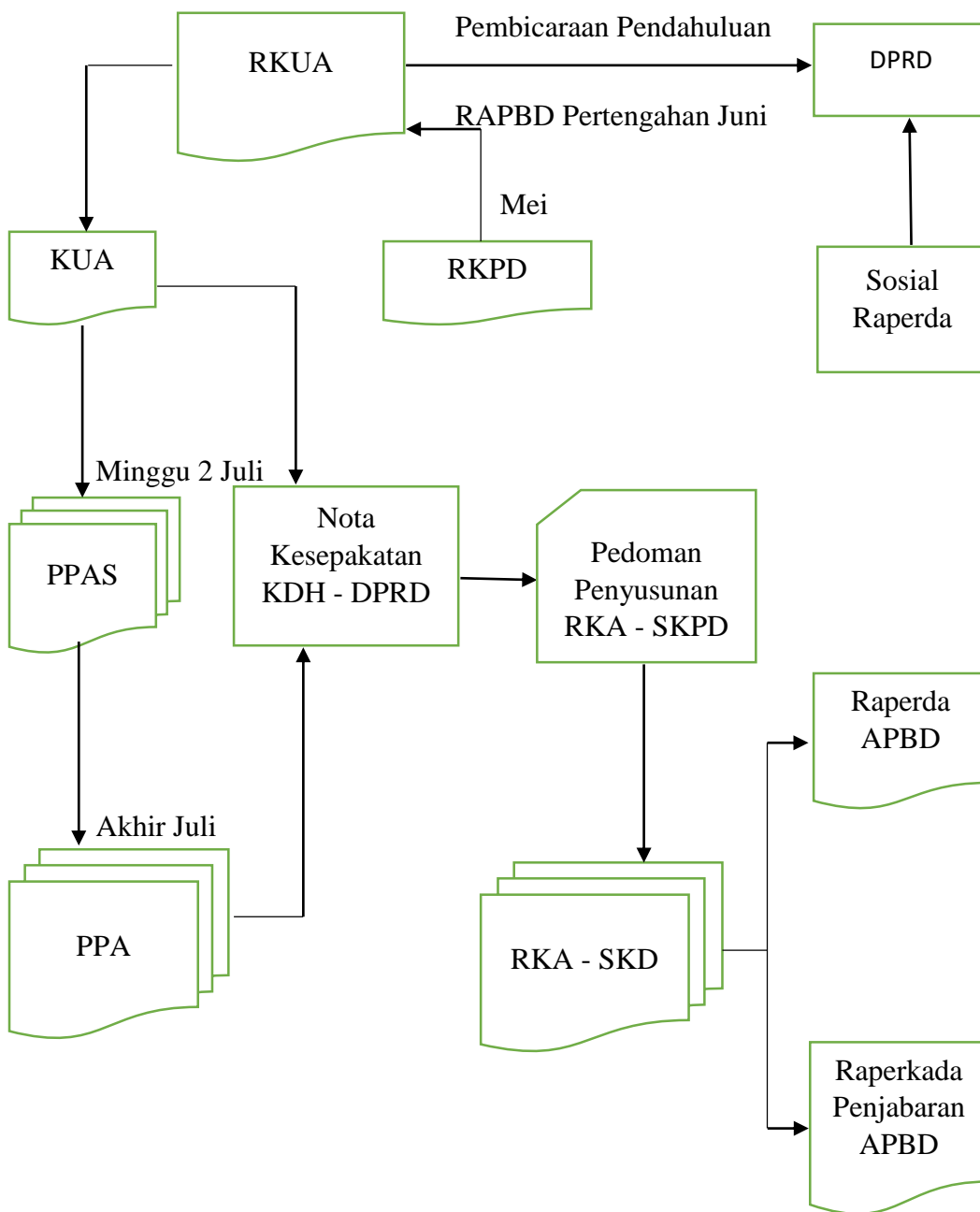
Anggaran daerah merupakan rencana keuangan yang menjadi dasar dalam pelaksanaan pelayanan publik. Di Indonesia, dokumen anggaran daerah disebut Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), baik untuk provinsi maupun kabupaten kota. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) pada hakekatnya merupakan salah satu instrumen kebijakan yang dipakai sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat di suatu daerah. Di dalam APBD tercermin kebutuhan masyarakat dengan memperhatikan potensi dan sumber-sumber kekayaan daerah.

Menurut Mamesah, (dalam Halim dan Kusufi, 2012:38) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dapat didefinisikan sebagai rencana operasional keuangan pemda, dimana pada satu pihak menggambarkan perkiraan pengeluaran setinggi-tingginya guna membiayai kegiatan-kegiatan dan proyek-proyek daerah selama satu tahun anggaran tertentu, dan pihak lain menggambarkan perkiraan dan sumber-sumber penerimaan daerah guna menutupi pengeluaran-pengeluaran yang dimaksud. Pengurusan keuangan di pemerintah daerah diatur dengan membagi menjadi pengurusan umum dan

pengurusan khusus. Pemerintah daerah memiliki APBD dalam pengurusan umum dan kekayaan milik daerah yang dipisahkan pada pengurusan khusus.

Menurut UU No. 33 Tahun 2004 menyatakan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah atau yang disebut APBD adalah rencana keuangan tahunan Pemerintah Daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 (saat ini telah diganti dengan peraturan Menteri Dalam Negeri 21 Tahun 2011), proses penyusunan APBD dapat dilihat pada gambar dibawah ini :

Gambar II-1
Penyusunan APBD



Sumber : Badan Keuangan Daerah Kabupaten Flores Timur

Unsur-unsur APBD menurut Halim dan Kusufi (2012:38) adalah sebagai berikut :

- 1) Rencana kegiatan suatu daerah, beserta uraiannya secara rinci.
- 2) Adanya sumber penerimaan yang merupakan target minimal untuk menutupi biaya-biaya terkait aktivitas tersebut, dan adanya biaya-biaya yang merupakan batas maksimal pengeluaran yang akan dilaksanakan.
- 3) Jenis kegiatan proyek yang dituangkan dalam bentuk angka.
- 4) Periode anggaran yang biasanya 1 (satu) tahun.

APBD disusun dengan pendekatan kinerja yang merupakan suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau *output* dari perencanaan alokasi biaya atau *input* yang ditetapkan. Dalam penyusunan APBD anggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup. Tahap-tahap proses penyusunan APBD adalah sebagai berikut :

- 1) Perumusan kebijakan umum dan APBD antara pemerintah daerah dan DPRD dengan mempertimbangkan aspirasi dan masukan masyarakat.
- 2) Penyusunan strategi dan prioritas oleh pemerintah pusat.
- 3) Penyusunan RAPBD yang dilakukan oleh pemerintah daerah.

- 4) Pembahasan RAPBD yang dilakukan oleh pemerintah daerah bersama DPRD
- 5) Penetapan RAPBD dengan peraturan daerah.
- 6) Apabila DPRD tidak menyetujui RAPBD yang diusulkan maka dipergunakan APBD tahun sebelumnya.
- 7) Perubahan RAPBD ditetapkan paling lambat 3 bulan.

2. Struktur APBD

Struktur APBD berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan sebagaimana telah beberapa kali diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011.

Standar akuntansi pemerintahan, struktur APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri dari :

- 1) Pendapatan Daerah adalah semua penerimaan kas yang menjadi hak daerah dan diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam satu tahun anggaran dan tak perlu dibayar lagi oleh pemerintah. Pendapatan daerah terdiri dari :
 - a) Pendapatan asli daerah (PAD) adalah pendapatan daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan.
 - b) Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

- c) Lain-lain pendapatan yang sah adalah pendapatan lain-lain yang dihasilkan dari bantuan dan dana penyeimbang dari pemerintah pusat.
- 2) Belanja daerah adalah semua pengeluaran kas daerah atau kewajiban yang diakui sebagai pengurangan nilai kekayaan bersih dalam periode satu tahun anggaran yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh pemerintah. Kelompok belanja daerah terdiri dari :
- a) Belanja administrasi umum (belanja tidak langsung) adalah belanja yang secara tidak langsung dipengaruhi program atau kegiatan.
 - b) Belanja operasi dan pemeliharaan (belanja langsung) adalah belanja yang secara langsung dipengaruhi program atau kegiatan.
 - c) Belanja modal adalah belanja langsung yang digunakan untuk membiayai kegiatan yang akan menambah aset.
 - d) Belanja bagi hasil dan bantuan keuangan adalah belanja langsung yang digunakan dalam pemberian bantuan berupa uang dengan tidak mengharapkan imbalan.
- 3) 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, yang dalam penganggaran pemerintah terutama

dimaksudkan untuk menutup *defisit* atau memanfaatkan *surplus* anggaran.

3. Fungsi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam tahun anggaran tertentu. Ketentuan ini berarti bahwa APBD merupakan rencana pelaksanaan semua pendapatan daerah dan belanja daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dalam tahun anggaran tertentu. Dari semua itu, pemungutan semua penerimaan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi bertujuan untuk memenuhi target yang ditetapkan dalam APBD. Semua pengeluaran daerah dan ikatan yang membebani daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dilakukan sesuai jumlah dan sasaran yang ditetapkan dalam APBD sehingga APBD menjadi dasar bagi kegiatan pengendalian, pemeriksaan dan pengawasan keuangan daerah (Bratakusumah dan Solihin, 2002:209).

APBD mempunyai fungsi utama, yaitu (UU No. 33 Tahun 2004, Pasal 66 ayat 3) :

- 1) Fungsi Otorisasi, mengandung arti bahwa anggaran daerah menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.
- 2) Fungsi Perencanaan, mengandung arti bahwa anggaran daerah menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.

- 3) Fungsi Pengawasan, mengandung arti bahwa anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
- 4) Fungsi Alokasi, mengandung arti bahwa anggaran daerah harus diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektifitas perekonomian.
- 5) Fungsi Distribusi, mengandung arti bahwa kebutuhan anggaran daerah harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatuhan.

4. Sumber-Sumber Pendapatan Daerah

Pemerintah sebagai birokrasi yang memiliki tugas melaksanakan, mengawasi dan definisi operasional penerimaan daerah mengacu pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang menyatakan sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) terdiri dari 4 yaitu pajak daerah, retribusi daerah, laba BUMD dan lain-lain PAD yang sah. Secara lebih spesifik pengertian pajak daerah diatur dalam UU No. 34 Tahun 2000 tentang pajak dan retribusi daerah. Sedangkan kriteria teknik dan operasional pajak dan retribusi daerah yang dipungut oleh provinsi dan kabupaten/kota mengacu kepada PP No. 65 Tahun 2001 tentang pajak daerah dan PP No. 66 Tahun 2001 tentang retribusi daerah.

Berdasarkan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, bahwa sumber-sumber penerimaan daerah terdiri atas :

1) Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan Asli Daerah adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan. PAD ini dapat dari berbagai sumber-sumber sebagai berikut :

- a) Pajak Daerah yaitu pungutan daerah menurut peraturan yang ditetapkan oleh daerah untuk pembiayaan rumah tangganya sebagai badan hukum publik. Pajak daerah sebagai pungutan yang dilakukan pemerintah daerah yang hasilnya digunakan untuk pengeluaran umum yang balas jasanya tidak langsung diberikan sedangkan pelaksanaannya bisa dapat dipaksakan.
- b) Retribusi Daerah yaitu pungutan yang telah secara sah menjadi pungutan daerah sebagai pembayaran pemakaian atau karena memperoleh jasa atau bersangkutan. Retribusi daerah mempunyai sifat-sifat yaitu pelaksanaannya bersifat ekonomis, ada imbalan langsung walau harus memenuhi persyaratan-persyaratan formil dan materiil, tetapi ada alternatif untuk tidak mau membayar, merupakan pungutan yang sifatnya budgetetairnya tidak menonjol, dalam hal-hal tertentu retribusi daerah adalah pengembalian biaya yang

telah dikeluarkan oleh pemerintah daerah untuk memenuhi permintaan anggota masyarakat.

- c) Hasil Perusahaan Milik Daerah dan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan. Hasil perusahaan milik daerah merupakan pendapatan daerah dari keuntungan bersih perusahaan daerah yang berupa dana pembangunan daerah dan bagian untuk anggaran belanja daerah yang disetor ke kas daerah, baik perusahaan daerah yang dipisahkan, sesuai dengan motif pendirian dan pengelolaan. Maka sifat perusahaan daerah adalah suatu kesatuan produksi yang bersifat menambah pendapatan daerah, memberi jasa, menyelenggarakan kemanfaatan umum dan memperkembangkan perekonomian daerah.
- d) Sumber-sumber lain pendapatan yang sah dapat berasal dari usaha daerah yang sah yang dapat diperoleh secara sah selain pendapatan sebagaimana dikategorikan seperti tersebut diatas, seperti sumbangan pihak ketiga. Sumber-sumber pendapatan tersebut dapat dikembangkan baik secara intensif maupun secara ekstensif guna meningkatkan pendapatan daerah. Pengembangan pendapatan daerah selain Pendapatan Asli Daerah sangat tergantung kepada kemampuan daerah dan kegiatan yang dapat dilakukan oleh daerah sendiri atau perkembangan perekonomian daerah.

2) Dana Perimbangan

Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Sumber-sumber dana yang berasal dari pos dana perimbangan antara lain :

- a) Dana bagi hasil adalah dana yang bersumber dari dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentasi untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.
- b) Dana alokasi umum (DAU) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.
- 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.

Pemerintah menetapkan kriteria dalam pengalokasian DAK, yaitu :

- i) Kriteria umum, ditetapkan dengan mempertimbangkan keuangan daerah dalam APBD.
 - ii) Kriteria khusus, ditetapkan dengan memperhatikan Perundang-Undangan dan karakteristik daerah.
 - iii) Kriteria teknis, ditetapkan dengan memperhatikan perkiraan manfaat lokal dan nasional yang menjadi indikator dalam perhitungan teknis.
- 3) Lain-lain Pendapatan yang Sah
- a) Hibah adalah penerimaan daerah yang berasal dari pemerintahan negara asing, lembaga asing, lembaga internasional pemerintah, badan/lembaga dalam negeri/perorangan baik dalam bentuk devisa, rupiah maupun barang/jasa termasuk tenaga ahli dan penelitian yang tidak perlu dibayar kembali.
 - b) Pendapatan dana darurat adalah dana yang berasal dari APBN untuk keperluan mendesak yang diakibatkan oleh bencana nasional atau peristiwa luar biasa dan mengalami krisis solvabilitas yaitu krisis keuangan berkepanjangan selama 2 tahun anggaran dan tidak bisa diatasi melalui APBD.

5. Keuangan Daerah

Keuangan daerah merupakan bagian *integral* dari keuangan negara dalam pengalokasian sumber-sumber ekonomi, pemerataan

hasil-hasil pembangunan dan menciptakan stabilitas ekonomi guna stabilitas sosial politik. Peranan keuangan daerah menjadi semakin penting karena adanya keterbatasan dana yang dapat dialihkan ke daerah berupa subsidi dan bantuan. Selain itu juga karena semakin kompleksnya persoalan yang dihadapi daerah yang pemecahannya membutuhkan partisipasi aktif dari masyarakat di daerah. Peranan keuangan daerah akan dapat meningkatkan kesiapan daerah untuk mendorong terwujudnya otonomi daerah yang lebih nyata dan bertanggungjawab.

Keuangan daerah sebagaimana dalam penjelasan pasal 156 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah adalah Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang dan segala sesuatu berupa uang dan barang yang dapat dijadikan milik daerah yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Sedangkan keuangan daerah sebagaimana dimuat dalam ketentuan umum Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, adalah Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut.

Tujuan keuangan daerah pada masa otonomi adalah menjamin tersedianya keuangan daerah guna pembiayaan pembangunan daerah, pengembangan pengelolaan keuangan daerah yang memenuhi prinsip, norma, asas dan standar akuntansi serta meningkatkan Pendapatan Asli Daerah secara kreatif melalui penggalian potensi, intensifikasi dan ekstensifikasi. Sedangkan sasaran yang ingin dicapai keuangan daerah adalah kemandirian keuangan daerah melalui upaya yang terencana, sistematis dan berkelanjutan, efektif dan efisien.

Menurut Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah Serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah, dalam kerangka anggaran pendapatan dan belanja daerah.

6. Laporan Keuangan Daerah

Menurut Zaki Baridwan (1992:17), laporan keuangan merupakan ringkasan dari suatu proses pencatatan, merupakan suatu ringkasan dari transaksi-transaksi keuangan yang terjadi selama tahun buku yang bersangkutan.

Laporan keuangan merupakan laporan yang terstruktur mengenai posisi keuangan dan transaksi-transaksi yang dilakukan oleh

suatu entitas pelaporan. Tujuan umum laporan keuangan adalah menyajikan informasi mengenai posisi keuangan, realisasi anggaran, arus kas dan kinerja keuangan suatu entitas pelaporan yang bermanfaat bagi para pengguna dalam membuat dan mengevaluasi keputusan mengenai alokasi sumber daya.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 24 Tahun 2005 mengenai Standar Akuntansi Pemerintahan, laporan keuangan pemerintah daerah terdiri dari :

1) Laporan Realisasi Anggaran

Laporan realisasi anggaran menunjukkan kinerja pemerintah daerah sebagai penyusun dan pelaksana APBD. Laporan realisasi anggaran menyajikan ikhtisar sumber, alokasi dan pemakaian sumber daya ekonomi yang dikelola oleh pemerintah baik pusat maupun daerah, yang menggambarkan perbandingan antara anggaran dan realisasinya dalam satu periode pelaporan.

2) Neraca

Neraca adalah laporan keuangan yang menyajikan posisi keuangan entitas ekonomi pada suatu saat (tanggal) tertentu. Laporan ini dibuat untuk menyajikan informasi keuangan yang dapat dipercaya mengenai aktiva, utang dan ekuitas dana.

3) Laporan Arus Kas; dan

Laporan arus kas menyajikan informasi mengenai sumber daya, penggunaan, perubahan kas dan setara kas pada tanggal pelaporan.

Informasi ini disajikan untuk pertanggungjawaban dan pengambilan keputusan.

4) Catatan Atas Laporan Keuangan

Catatan atas laporan keuangan harus disajikan secara sistematis. Setiap pos dalam Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, dan Laporan Arus Kas harus memiliki referensi silang dengan informasi terkait dalam Catatan atas Laporan Keuangan.

7. Analisis Laporan Keuangan

Fungsi utama laporan keuangan pemerintah daerah adalah untuk memberikan informasi keuangan kepada pihak-pihak yang berkepentingan sebagai dasar pengambilan keputusan. Tetapi tidak semua pengguna laporan keuangan memahami akuntansi dengan baik, sementara mereka akan mengandalkan informasi keuangan itu untuk membuat keputusan. Untuk membantu mengatasi ketidakmampuan memahami dan menginterpretasikan laporan keuangan tersebut, maka perlu dibantu dengan Analisis Laporan Keuangan. Menganalisis laporan keuangan berarti menggali lebih banyak informasi yang dikandung suatu laporan keuangan.

Dalam menganalisis laporan keuangan beberapa hal yang perlu diperhatikan (Hanafi dan Halim, 2007:70) :

- 1) Dalam analisis, analisis juga harus mengidentifikasi adanya *trend-trend* tertentu dalam laporan keuangan. Untuk itu laporan

keuangan lima atau enam tahun barangkali bisa digunakan untuk melihat munculnya *trend* tertentu.

- 2) Angka-angka yang berdiri sendiri sulit dikatakan baik tidaknya. Untuk itu diperlukan pembandingan yang bisa dipakai untuk melihat baik tidaknya angka yang dicapai oleh perusahaan.
- 3) Dalam analisis perusahaan, membaca dan menganalisis laporan keuangan dengan hati-hati adalah penting. Diskusi atau pernyataan-pernyataan yang melengkapi laporan keuangan, seperti diskusi strategi perusahaan, diskusi rencana ekspansi atau restrukturisasi, merupakan bagian integral yang harus dimasukkan dalam analisis.
- 4) Analisis barangkali akan memerlukan informasi lain. Kadangkala semua informasi yang diperlukan bisa diperoleh melalui analisis mendalam laporan keuangan. Kadang kala informasi tambahan di luar laporan keuangan diperlukan. Informasi tambahan ini bisa memberi analisis yang lebih tajam lagi.

Salah satu teknik untuk melakukan Analisis Laporan Keuangan, yaitu dengan melakukan perhitungan Analisis Rasio Keuangan. Rasio keuangan adalah angka yang diperoleh dari hasil perbandingan dari satu pos laporan keuangan dengan pos lainnya yang mempunyai hubungan yang relevan dan signifikan. Rasio keuangan ini hanya menyederhanakan informasi yang menggambarkan hubungan antara pos tertentu dengan pos lainnya. Dengan penyederhanaan ini kita

dapat menilai secara cepat hubungan antara pos tadi dan dapat membandingkannya dengan rasio lain sehingga kita dapat memperoleh informasi dan memberikan penilaian.

8. Analisis Kinerja Keuangan Daerah

Analisis Kinerja Keuangan Adalah usaha mengidentifikasi ciri-ciri keuangan berdasarkan laporan keuangan yang tersedia. Sistem pengukuran kinerja keuangan sektor publik adalah suatu sistem yang bertujuan untuk membantu manajer publik menilai pencapaian suatu strategi melalui alat ukur *financial* maupun *nonfinancial*. Dalam organisasi pemerintah untuk mengukur kinerja keuangan ada beberapa ukuran kinerja, yaitu :

1) Rasio Kemandirian Keuangan

Halim, 2012 (dalam Muhibtari, 2014:36) menyatakan bahwa Rasio Kemandirian menggambarkan ketergantungan daerah terhadap sumber dana eksternal. Semakin tinggi Rasio Kemandirian, mengandung arti bahwa tingkat ketergantungan daerah terhadap bantuan pihak eksternal (terutama pemerintah pusat dan provinsi) semakin rendah. Demikian pula sebaliknya, semakin rendah Rasio Kemandirian, semakin rendah tingkat partisipasi masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi daerah yang merupakan komponen utama Pendapatan Asli Daerah (PAD). Semakin tinggi masyarakat membayar pajak dan retribusi daerah akan menggambarkan tingkat kesejahteraan masyarakat yang semakin meningkat.

$$\text{Rasio Kemandirian} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Bantuan Pemerintah Pusat atau Provinsi dan Pinjaman}} \times 100\%$$

Tabel II-1. Pola Hubungan dan Tingkat Kemandirian Daerah

Kemampuan Keuangan	Kemandirian (%)	Pola Hubungan
Rendah sekali	0% - 24%	Instruktif
Rendah	25% - 49%	Konsultatif
Sedang	50% - 74%	Partisipatif
Tinggi	75% - 100%	Delegatif

Sumber : Muhibtari (2014)

- a) Pola Hubungan Instruktif, peran pemerintah pusat lebih dominan dari pada kemandirian Pemerintah Daerah. (daerah yang tidak mampu melaksanakan otonomi daerah).
 - b) Pola Hubungan Konsultatif, dimana campur tangan pemerintah pusat sudah mulai berkurang, karena daerah dianggap sedikit lebih mampu, melaksanakan otonomi.
 - c) Pola Hubungan Partisipatif, peranan pemerintah pusat semakin berkurang, mengingat daerah yang bersangkutan tingkat kemandiriannya mendekati mampu melaksanakan urusan otonomi.
 - d) Pola Hubungan Delegatif, campur tangan pemerintah pusat sudah tidak ada karena daerah telah benar-benar mampu dan mandiri dalam melaksanakan urusan otonomi daerah.
- 2) Rasio Derajat Desentralisasi Fiskal

Rasio Derajat Desentralisasi Fiskal adalah ukuran yang menunjukkan tingkat kewenangan dan tanggungjawab yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk

melaksanakan pembangunan. Semakin tinggi kontribusi PAD, maka semakin tinggi kemampuan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan desentralisasi.

$$\text{Derajat Desentralisasi Fiskal} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Total Pendapatan Daerah}} \times 100\%$$

Tabel II-2. Kriteria Derajat Desentralisasi Fiskal

Persentase PAD terhadap TPD %	Kriteria Derajat Desentralisasi Fiskal
0,00 – 10,00	Sangat Kurang
10,01 – 20,00	Kurang
20,01 – 30,00	Sedang
30,01 – 40,00	Cukup
40,01 – 50,00	Baik
>50,00	Sangat Baik

Sumber : Tim Litbang Depdagri-Fisipol UGM, 1991, dalam Muhibtari 2014.

3) Rasio Efektivitas

Rasio Efektivitas menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan pendapatan asli daerah yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi daerah. Kemampuan daerah dalam menjalankan tugas dikategorikan efektif apabila rasio yang dicapai mencapai minimal 1 (satu) atau 100 persen. Semakin tinggi Rasio Efektivitas (RE), menggambarkan kemampuan daerah yang semakin baik.

Rasio Efektivitas

$$= \frac{\text{Realisasi Penerimaan PAD}}{\text{Target Penerimaan PAD berdasarkan Potensi Riil Daerah}} \times 100\%$$

Tabel II-3. Kriteria Efektivitas Kinerja Keuangan

Persentase Kinerja Keuangan (%)	Kriteria
Di atas 100	Sangat Efektif
100	Efektif
90 – 99	Cukup Efektif
75 – 89	Kurang Efektif
Di bawah 75	Tidak Efektif

Sumber : Mahmudi, 2010 dalam Muhibtari 2014.

4) Rasio Efisiensi

Rasio Efisiensi adalah rasio yang menggambarkan perbandingan antara besarnya biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan yang diterima. Kinerja pemerintah daerah dalam melakukan pemungutan pendapatan dikategorikan efisien apabila rasio yang dicapai kurang dari 1 (satu) atau di bawah 100 persen. Semakin kecil rasio efisiensi berarti kinerja pemerintah daerah semakin baik.

Rasio Efisiensi

$$= \frac{\text{Biaya yang Dikeluarkan untuk Memungut PAD}}{\text{Realisasi Penerimaan PAD}} \times 100\%$$

Tabel II-4. Kriteria Efisiensi Kinerja Keuangan

Persentase Kinerja Keuangan (%)	Kriteria
Di atas 40	Tidak Efisien
31 – 40	Kurang Efisien
21 – 30	Cukup Efisien
10 – 20	Efisien
Di bawah 10	Sangat Efisien

Sumber : Mahmudi, 2010 dalam Muhibtari 2014

5) Rasio Keserasian Belanja

Menurut Mahmudi 2010 (dalam Muhibtari 2014:39), Analisis Rasio Keserasian Belanja bermanfaat untuk mengetahui keseimbangan antar belanja. Agar fungsi anggaran sebagai alat distribusi, alokasi dan stabilisasi dapat berjalan dengan baik, maka Pemerintah Daerah perlu membuat harmonisasi belanja dengan melakukan Analisis Keserasian Belanja, antara lain :

Rasio Belanja Tidak Langsung Terhadap Total Belanja

$$= \frac{\text{Total Belanja Tidak Langsung}}{\text{Total Belanja Daerah}}$$

Rasio Belanja Langsung terhadap APBD

$$= \frac{\text{Total Belanja Langsung}}{\text{Total Belanja Daerah}}$$

Belanja tidak langsung adalah pengeluaran belanja yang tidak terkait dengan pelaksanaan kegiatan secara langsung, sedangkan belanja langsung merupakan belanja yang berkaitan langsung dengan kegiatan. Dilihat dari sudut pandang Sistem Pengendalian Manajemen Sektor Publik, Belanja Tidak Langsung dikategorikan sebagai biaya kebijakan (*discretionary expense/expenditure*), sedangkan Belanja Langsung dikategorikan sebagai biaya teknik (*engineered expense/expenditure*). Analisis proposi Belanja Tidak Langsung dan Belanja Langsung bermanfaat untuk kepentingan manajemen internal pemerintah daerah untuk pengendalian biaya dan pengendalian anggaran. Semestinya belanja langsung lebih

besar dari belanja tidak langsung, karena belanja langsung sangat mempengaruhi kualitas *output* kegiatan.

6) Rasio Pertumbuhan

Rasio pertumbuhan (*Growth Ratio*) mengukur seberapa besar kemampuan pemerintah daerah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilannya yang telah dicapai dari periode ke periode berikutnya. Dengan diketahuinya pertumbuhan untuk masing-masing komponen sumber pendapatan dan pengeluaran, dapat digunakan untuk mengevaluasi potensi-potensi mana yang perlu mendapat perhatian.

$$\text{Rasio Pertumbuhan} = \frac{\text{PADt} - \text{PADt} - 1}{\text{PADt} - 1}$$

9. Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah adalah keluaran/hasil dari kegiatan atau program yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran daerah dengan kuantitas dan kualitas yang terukur. Kemampuan daerah dapat diukur dengan menilai efisiensi atas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat.

Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah adalah kemampuan suatu daerah untuk menggali dan mengelola sumber-sumber keuangan asli daerah dalam memenuhi kebutuhannya guna mendukung berjalannya sistem pemerintahan, pelayanan kepada masyarakat dan pembangunan daerahnya dengan tidak tergantung sepenuhnya kepada

pemerintah pusat dan mempunyai keleluasaan di dalam menggunakan dana-dana untuk kepentingan masyarakat daerah dalam batas-batas yang ditentukan Peraturan Perundang-Undangan (Adhiantoko, 2013).

Dari beberapa pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah adalah tingkat capaian dari suatu hasil kerja di bidang keuangan daerah yang meliputi anggaran dan realisasi anggaran dengan menggunakan indikator keuangan yang ditetapkan melalui suatu kebijakan atau Ketentuan Perundang-Undangan selama periode anggaran.

Salah satu alat untuk menganalisis kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya adalah dengan melaksanakan analisis rasio terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakannya. Hasil analisis rasio keuangan selanjutnya digunakan untuk tolak ukur dalam :

- 1) Menilai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan otonomi daerah.
- 2) Mengukur efektivitas dan efesiensi dalam merealisasikan pendapatan daerah.
- 3) Mengukur sejauh mana aktivitas pemerintah daerah dalam membelanjakan pendapatan daerahnya.
- 4) Mengukur kontribusi masing-masing sumber pendapatan dalam pembentukan pendapatan daerah.

- 5) Melihat pertumbuhan atau perkembangan perolehan pendapatan dan pengeluaran yang telah dilakukan selama periode waktu tertentu.

B. Tinjauan Pustaka

Tabel II-5. Hasil Penelitian Terdahulu

No.	Nama Peneliti/ Tahun	Judul	Variabel	Kesimpulan
1.	Muhibtari (2014)	Analisis Rasio Keuangan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Kota Magelang Untuk Menilai Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kota Magelang Tahun Anggaran 2008-2012	1) Rasio Kemandirian Keuangan Daerah, 2) Rasio Derajat Desentralisasi Fiskal, 3) Rasio Efektivitas, 4) Rasio Efisiensi, 5) Rasio Kecerahan Belanja, 6) Perhitungan <i>Share</i> dan <i>Growth</i> , 7) Analisis Peta Kemampuan Keuangan Daerah, 8) Menghitung Indeks Kemampuan Keuangan (IKK)	1) Pola hubungan tingkat kemandirian daerah berada pada kriteria instruktif. Kemandirian Pemerintah Kota Magelang berada pada kemampuan keuangan yang masih sangat rendah, 2) Kondisi kemampuan keuangan kota magelang masih belum ideal. Dilihat dari hasil perhitungan <i>share</i> dan <i>growth</i>
2.	Maisyuri (2017)	Analisis Kinerja Keuangan Daerah Pemerintah Kota Lhokseumawe	1) Rasio Kemandirian Keuangan Daerah, 2) Rasio Efektivitas, 3) Rasio	1) Kemampuan keuangan Pemerintah Kota Lhokseumawe dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat masih sangat rendah. 2) Dari segi efektivitas belum realisasi

			Efisiensi, 4) Rasio Pertumbuhan	keuangan Pemerintah Kota Lhoksemawe masih terdapat pos-pos anggaran yang tidak berdasarkan kebutuhan umum. 3)Segi efisiensi pengelolaan keuangan daerah Pemerintah Kota Lhoksemawe belum mampu mengelola anggaran. 4)Pemerintah belum mampu meningkatkan Pendapatan Belanja Daerah dan ini terbukti dari menurunnya kontribusi pos-pos ke PAD.
3.	Sumual, dkk (2017)	Analisis Pengukuran Kinerja Keuangan Pada Pemerintah Kota Tomohon	1)Rasio Kemandirian, 2) Rasio Efektivitas, 3) Rasio Efisiensi.	Pertumbuhan kemandirian dan efisiensi Kota Tomohon belum memenuhi standar yang diinginkan. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa kinerja keuangan Kota Tomohon kurang baik.
4.	Saputra, dkk (2016)	Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Di Kabupaten Jembrana Tahun 2010-2014	1)Analisis Kinerja Pendapatan, 2) Analisis Rasio Keuangan.	1)Selisih pendapatan termasuk dalam kategori baik. 2)Rasio derajat desentralisasi termasuk dalam kategori sangat kurang. 3)Rasio kemandirian keuangan dalam kategori rendah sekali dengan pola hubungan instruktif. Peranan pemerintah pusat lebih dominan dari pada kemandirian pemerintah daerah atau daerah tidak mampu melaksanakan otonomi daerah. 4)Pertumbuhan pendapatan positif karena pemerintah daerah mampu mempertahankan bahkan meningkatkan pencapaian dari tahun sebelumnya. 5)Selisih belanja daerah termasuk dalam kategori baik. 6)Pemerintah lebih banyak menggunakan anggaran belanjanya untuk keperluan belanja operasinal. 7)Efisiensi belanja pemerintah daerah Kabupaten Jembrana dikategorikan efisien dalam menggunakan anggaran belanja daerah.

5.	Machmud, dkk (2014)	Analisis Kinerja Keuangan Daerah Di Provinsi Sulawesi Utara Tahun 2007-2012	1) Rasio Kemandirian Keuangan, 2) Rasio Efektivitas, 3) Rasio Pertumbuhan.	1) Kinerja keuangan pemerintah daerah di Provinsi Sulawesi Utara masih belum stabil atau belum begitu baik. 2) Rasio kemandirian keuangan daerah secara keseluruhan masih kurang stabil. 3) Rasio efektivitas kurang stabil karena masih mengalami rasio yang naik turun. 4) Rasio pertumbuhan kurang stabil.
6.	Mirza (2012)	Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2005 Sampai Tahun 2010	1) Rasio Likuiditas, 2) Rasio Solvabilitas, 3) Rasio Efektivitas, 4) Rasio Efisiensi, 5) Rasio Pertumbuhan Pendapatan, 6) Rasio Pertumbuhan Belanja.	Kinerja keuangan pemerintah dalam bentuk likuiditas, solvabilitas, efektivitas pendapatan efisiensi belanja, pertumbuhan pendapatan dan pertumbuhan belanja periode opini audit <i>disclaimer</i> sama dengan <i>qualified</i> .
7.	Sijabat, dkk (2014)	Analisis Kinerja Keuangan Serta Kemampuan Keuangan Pemerintah Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah	1) Rasio Kemandirian, 2) Rasio Efektivitas PAD, 3) Rasio Aktivitas, 4) Rasio Pertumbuhan, 5) Analisis Surplus/Defisit dan Pembiayaan	Kemampuan keuangan Kota Malang mengalami kecenderungan positif namun masih berada dalam kategori kurang mampu dengan rata-rata rasio DOF 13,67% dan IKR 18,01%. Hal ini mengindikasikan bahwa kemampuan serta kinerja keuangan Kota Malang masih belum optimal sehingga perlu melakukan pembenahan lebih dalam pengelolaan keuangan daerah Kota Malang.
8.	Zulkarnain (2014)	Analisis Keuangan Daerah Kabupaten Kubu Raya Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah Dan		1) Elastisitas PAD terhadap PDRB tahun 2009-2012 rata-rata sebesar 4,14, sedangkan elastisitas PAD terhadap penduduk dengan rata-rata sebesar 12,31. 2) Efektivitas pemungutan PAD selama empat tahun terakhir cenderung mengalami penurunan setiap tahun. 3) Kendala utama yang

		Faktor-Faktor Yang Mempengaruhinya		dihadapi Kabupaten Kubu Raya dalam Pemungutan PAD adalah masih banyaknya pajak yang belum atau tidak tertagih terutama pada tahun 2012.
9.	Rahmayati (2016)	Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Sukoharjo Tahun Anggaran 2011-2013	1) Rasio Kemandirian Keuangan Daerah, 2) Rasio Efektivitas Pendapatan Asli Daerah, 3) Rasio Efisiensi, 4) Rasio Keserasian, 5) Rasio Pertumbuhan, 6) Rasio DSCR	1) Kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten Sukoharjo masih belum optimal dan pola hubungannya termasuk pola hubungan instruktif dimana peranan pemerintah pusat lebih dominan dari pada kemandirian daerah dengan rasio kemandirian daerah di bawah 25% yakni rata-rata hanya sebesar 15,31%, 2) Efektivitas dalam mengelola pendapatan asli daerah mengalami peningkatan, walaupun pada tahun 2013 mengalami penurunan tetapi masih termasuk kriteria efektif, 3) Pemerintah Kabupaten Sukoharjo sangat efisien dalam mengelola pendapatan asli daerahnya, 4) Pemerintah Kabupaten Sukoharjo dalam menggunakan dananya masih belum berimbang, dilain pihak rasio belanja modal terhadap APBD juga masih sangat rendah, 5) Jumlah pendapatan asli daerah mengalami pertumbuhan yang sangat positif signifikan, 6) Pemerintah Kabupaten Sukoharjo memiliki kemampuan didalam membayar kembali pinjaman.
10.	Wonda (2016)	Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Dalam Masa Otonomi Daerah Kabupaten Nabire Provinsi Papua	1) Rasio Kemandirian Keuangan Daerah, 2) Rasio Efektivitas Keuangan Daerah, 3) Rasio Efisiensi	1) Kemampuan daerah membiayai sendiri kegiatan pemerintah pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat dikatakan cukup baik dengan kata lain bahwa kinerja keuangan pemerintah daerah ditujukan cukup baik, 2) Kinerja keuangan pemerintah daerah Kabupaten Nabire dalam merealisasikan pendapatan asli

			Keuangan Daerah, 4) Rasio Pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah.	daerah yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah adalah baik, 3)Rasio efisiensi pendapatan asli daerah lebih besar dibandingkan dengan realisasi yang diperoleh daerah (Realisasi Penerimaan Daerah) sehingga persentasi yang diperoleh dari rasio efisiensi melebihi 100% sedangkan kinerja pemerintah daerah dikatakan efisien apabila rasio yang dicapai kurang dari satu atau dibawah dari 100%.
--	--	--	---	---

C. Kerangka Pemikiran

Kemampuan Pemerintah Daerah dalam mengelola keuangan termuat dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang menggambarkan kemampuan Pemerintah Daerah dalam membiayai kegiatan pelaksanaan tugas pembangunan. Dalam menjalanka otonomi daerah, Pemerintah Daerah dituntut untuk menjalankan roda pemerintahan yang efektif dan efisien mampu mendorong peran serta masyarakat dalam pembangunan, serta meningkatkan pemerataan dan keadilan yang mengembangkan seluruh potensi yang dimiliki oleh masing-masing daerah.

Dalam pelaksanaan pembangunan daerah dibutuhkan anggaran biaya lebih untuk memperoleh hasil yang lebih. Setiap tahun Kabupaten Flores Timur melakukan Perubahan-perubahan untuk memperbaiki maupun menambah fasilitas umum. Pembangunan tersebut pastilah berpengaruh pada besarnya jumlah dana yang dikeluarkan. Besar kecilnya rasio anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) dari tahun ke tahun dijadikan

pembuktian apakah kinerja pemerintah daerah sudah sesuai atau belum, dilihat dari perkembangan daerah tersebut.

Jalan keluar dari permasalahan tersebut adalah pemerintah daerah mampu untuk mengidentifikasi perkembangan kinerjanya dari tahun ke tahun. Salah satu alat untuk menganalisis kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya adalah dengan melakukan analisis rasio keuangan terhadap anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Analisis rasio tersebut dapat dijadikan tolak ukur apakah kinerja pemerintah daerah meningkat dari tahun ke tahunnya, sehingga dapat dikatakan sebagai daerah yang berkembang. Terlebih lagi banyak sekali masyarakat yang belum mengetahui secara transparan mengenai besarnya dana yang dikeluarkan pemerintah dalam melaksanakan pembangunan, serta pengaruhnya terhadap ukuran kinerja pemerintah daerah. Data yang digunakan dalam penelitian ini merupakan Ringkasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Flores Timur Tahun Anggaran 2015-2017 dan akan dianalisis menggunakan Rasio Kemandirian, Rasio Derajat Desentralisasi Fiskal, Rasio Efektivitas, Rasio Efisiensi, Rasio Keserasian Belanja dan Rasio Pertumbuhan. Dimana penghitungan analisis ini akan digunakan untuk mengetahui kondisi keuangan Kabupaten Flores Timur.

Gambar II-2.**Kerangka Pemikiran**