

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Penelitian Terdahulu**

Penelitian yang berkaitan dengan analisis rasio keuangan sebagai tolok ukur keberhasilan pemerintah dalam mengelola keuangannya pernah dilakukan oleh Widodo dengan melakukan analisis rasio keuangan pada APBD Kabupaten Boyolali tahun anggaran 1997-2000. Penelitian tersebut bertujuan untuk mengukur tingkat kemandirian keuangan daerah, tingkat efektifitas dan efisiensi, tingkat aktifitas dalam membelanjakan pendapatannya, serta tingkat pertumbuhan perolehan pendapatan dan pengeluaran Pemerintah Daerah Kabupaten Boyolali (Halim, 2007). Rasio keuangan yang digunakan dalam penelitian tersebut antara lain Rasio Kemandirian (otonomi fiskal), Rasio Efektifitas dan efisiensi, *Debt Service Coverage Ratio*, dan Rasio Pertumbuhan.

Hasil penelitian Widodo tersebut menyimpulkan bahwa analisis rasio keuangan merupakan salah satu alat yang dapat digunakan untuk menilai kinerja Pemerintah Daerah dalam pengelolaan keuangan daerah yang dituangkan dalam APBD. Kesimpulan lain yang dapat diambil adalah tingkat kemandirian Pemerintah Daerah Kabupaten Boyolali dalam memenuhi kebutuhan penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan sosial masyarakat masih relatif rendah dan bahkan cenderung turun, yaitu dari 16,65% pada tahun anggaran 1997/1998 menjadi 9,69% pada tahun anggaran 2000, rasio efektifitas menggambarkan kinerja yang baik, pendapatan daerah Kabupaten Boyolali sebagian besar masih diprioritaskan untuk mencukupi belanja rutin, yaitu rata-rata mencapai 80% dari total pendapatan yang diterima, aktifitas penyerapan

dana untuk belanja pembangunan masih terkonsentrasi pada triwulan IV, yaitu sebesar 72,96% dari total anggaran pembangunan, pertumbuhan PAD menunjukkan pertumbuhan yang positif, dan Kabupaten Boyolali masih memiliki kesempatan untuk melakukan pinjaman apabila mengalami kekurangan dana.

Landiyanto (2005) melakukan analisis terhadap kinerja keuangan Kota Surabaya dan perumusan strategi kebijakan dalam meningkatkan kinerja keuangan Pemerintah Kota Surabaya agar tercapai pembangunan berkelanjutan yang berdasarkan partisipasi aktif dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat Kota Surabaya. Alat pengukuran kinerja keuangan daerah yang digunakan dalam penelitian ini adalah laporan realisasi anggaran pendapatan Pemerintah Daerah Kota Surabaya tahun anggaran 1998-2002 dengan menggunakan derajat desentralisasi fiskal antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah melalui pengukuran realisasi penerimaan dan pengeluaran Pemerintah Kota Surabaya serta derajat kemandirian daerah untuk mengukur seberapa jauh penerimaan yang berasal dari daerah dalam memenuhi kebutuhan daerah.

Hasil analisis penelitian Landiyanto (2005) menunjukkan bahwa Pemerintah Kota Surabaya memiliki ketergantungan yang tinggi pada Pemerintah Pusat dikarenakan belum optimalnya penerimaan dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Surabaya. Oleh karena itu, Pemerintah Kota Surabaya perlu meningkatkan penerimaan sumber daya dan penerimaannya dengan meningkatkan penerimaan dari perpajakan dan retribusi daerah agar dapat lebih menyokong PAD (Pendapatan Asli Daerah). Selain itu, Pemerintah Kota Surabaya perlu diberi keleluasaan dalam melakukan pinjaman untuk pembiayaan pembangunan.

Damayanti (2007) melakukan penelitian mengenai kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten dan Kota di Jawa Timur. Penelitian tersebut bertujuan untuk mengetahui kinerja keuangan Pemerintah Daerah, khususnya Pemerintah Kabupaten dan Kota di Jawa Timur, dilihat dari aspek kemandirian keuangan daerah, efektifitas Pendapatan Asli Daerah (PAD), serta aspek pertumbuhan PAD dan pendapatan daerah periode tahun 2001-2005. Obyek penelitian ini terdiri atas 29 Kabupaten dan 9 Kota di Provinsi Jawa Timur. Alat analisis yang digunakan dalam penelitian adalah analisis rasio kemandirian keuangan daerah, rasio efektifitas PAD, dan rasio pertumbuhan PAD dan pendapatan daerah. Metode analisis yang digunakan dalam penelitian adalah analisis komparatif yang digunakan untuk mengetahui perubahan dan perkembangan kemandirian keuangan daerah, efektifitas PAD, serta pertumbuhan PAD dan pertumbuhan pendapatan Pemerintah Kabupaten dan Kota di Jawa Timur selama periode tahun 2001-2005.

Hasil analisis dari penelitian Damayanti (2007) tersebut menunjukkan bahwa kemandirian keuangan daerah Pemerintah Kabupaten dan Kota di Jawa Timur periode tahun 2001-2005 masih rendah, kemampuan Pemerintah Kabupaten dan Kota di Jawa Timur dalam merealisasikan PAD dikategorikan efektif, pertumbuhan PAD pada tahun 2002-2004 menunjukkan penurunan, sedangkan pada tahun 2005 menunjukkan peningkatan, dan pertumbuhan pendapatan daerah Pemerintah Kabupaten dan Kota di Jawa Timur pada periode tahun 2002-2003 dan 2005 menunjukkan peningkatan, sedangkan pada periode tahun 2004 menunjukkan penurunan.

Analisis kinerja Pemerintah Daerah melalui analisis keuangan APBD juga pernah dilakukan pada Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman (Badrudin, 2006). Analisis rasio keuangan yang digunakan adalah Rasio Kemandirian Keuangan Daerah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pemerintah Kabupaten Sleman semakin mampu dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah, ketergantungan Kabupaten Sleman terhadap sumber dana ekstern semakin menurun, tingkat partisipasi masyarakat Kabupaten Sleman dalam pembangunan daerah semakin tinggi, dan tingkat kesejahteraan masyarakat Kabupaten Sleman semakin meningkat. Analisis rasio lain yang digunakan dalam menilai kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman adalah Rasio Kekeragaman. Rasio ini menunjukkan bagaimana Pemerintah Daerah memprioritaskan alokasi dana belanja rutin dan belanja pembangunan secara optimal. Semakin tinggi persentase dana yang dialokasikan untuk belanja rutin berarti semakin kecil persentase dana belanja investasi (belanja pembangunan) yang digunakan untuk menyediakan sarana prasarana ekonomi masyarakat, dan sebaliknya.

Hasil analisis rasio keserasian terhadap APBD Kabupaten Sleman menunjukkan bahwa ketergantungan Kabupaten Sleman terhadap sumber ekstern semakin menurun, pembangunan di Kabupaten Sleman benar-benar berorientasi untuk masyarakat karena persentase dana yang dialokasikan untuk belanja rutin Kabupaten Sleman kecil yaitu 27,29% (2004) dan 24,03% (2005) dibandingkan persentase alokasi dana untuk belanja pembangunan yaitu 72,71% (2004) dan 75,97% (2005). Hal ini menunjukkan bahwa semakin kecilnya persentase dana

yang dialokasikan untuk belanja rutin berarti semakin besar persentase dana belanja investasi (belanja pembangunan) yang digunakan untuk menyediakan sarana prasarana ekonomi masyarakat.

## **2.2 Otonomi Daerah**

Mursinto (2005) mendefinisikan otonomi daerah sebagai suatu proses pembagian kekuasaan/wewenang antara pusat dengan daerah (*power sharing*). Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 menyatakan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan ketentuan Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi daerah sebagai bentuk kewenangan daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan undang-undang. Daerah otonom (daerah) adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Kebijakan otonomi daerah yang ditetapkan dengan Undang-Undang No. 32 tahun 2004 dalam perspektif pendayagunaan aparatur negara pada hakekatnya adalah memberikan kesempatan yang luas bagi daerah untuk membangun struktur pemerintahan yang sesuai dengan kebutuhan daerah dan responsif terhadap

kepentingan masyarakat luas, membangun sistem pola karir politik dan administrasi yang kompetitif, mengembangkan sistem manajemen pemerintahan yang efektif, meningkatkan efisiensi pelayanan publik di daerah, serta meningkatkan transparansi pengambilan kebijakan dan akuntabilitas publik. Dengan demikian, pada akhirnya diharapkan pula pada penciptaan pemerintahan yang baik (*good governance*).

Berkaitan dengan upaya pengelolaan pemerintahan yang lebih baik atau upaya mewujudkan *good governance* sebagai faktor dominan pendukung keberhasilan otonomi daerah, minimal ada enam elemen yang menunjukkan bahwa suatu pemerintahan memenuhi kriteria *good governance*, yaitu:

1. *Competence*, artinya bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah harus dilakukan dengan mengedepankan profesionalitas dan kompetensi birokrasi. Untuk itu, setiap pejabat yang dipilih dan ditunjuk untuk menduduki suatu jabatan pemerintahan daerah harus benar-benar orang yang memiliki kompetensi dilihat dari semua aspek penilaian, baik dari segi pendidikan/keahlian, pengalaman, moralitas, dedikasi, maupun aspek-aspek lainnya.
2. *Transparancy*, artinya setiap proses pengambilan kebijakan publik dan pelaksanaan seluruh fungsi pemerintahan harus diimplementasikan dengan mengacu pada prinsip keterbukaan. Kemudahan akses terhadap informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif mengenai penyelenggaraan pemerintahan oleh birokrasi daerah merupakan hak yang harus dijunjung tinggi.

3. *Accountability*, artinya bahwa setiap tugas dan tanggung jawab pemerintahan daerah harus diselenggarakan dengan cara yang terbaik dengan pemanfaatan sumber daya yang efisien demi keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan di daerah, karena setiap kebijakan dan tindakan yang diambil harus dapat dipertanggungjawabkan ke hadapan publik maupun dari kaca mata hukum.
4. *Participation*, artinya dengan adanya otonomi daerah, maka *magnitude* dan intensitas kegiatan pada masing-masing daerah menjadi sedemikian besar. Apabila hal tersebut dihadapkan pada kemampuan sumber daya masing-masing daerah, maka mau tidak mau harus ada perpaduan antara upaya Pemerintah Daerah dengan masyarakat. Dengan demikian Pemerintah Daerah harus mampu mendorong prakarsa, kreativitas, dan peran serta masyarakat dalam setiap upaya yang dilakukan Pemerintah Daerah dalam rangka meningkatkan keberhasilan pembangunan daerah.
5. *Rule of Law*, artinya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah harus disandarkan pada hukum dan peraturan perundang-undangan yang jelas. Untuk itu perlu dijamin adanya kepastian dan penegakan hukum yang merupakan prasyarat keberhasilan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
6. *Social Justice*, artinya penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam implementasinya harus menjamin penerapan prinsip kesetaraan dan keadilan bagi setiap anggota masyarakat. Tanpa adanya hal tersebut, masyarakat tidak akan turut mendukung kebijakan dan program Pemerintah Daerah.

Menurut Soenarto (2001), keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah sangat tergantung pada kemampuan keuangan daerah (PAD) dalam membiayai

rumah tangga daerah, sumber daya manusia yang dimiliki daerah, serta kemampuan daerah untuk mengembangkan segenap potensi yang ada di daerah otonom. Selain itu, terpusatnya sumber daya manusia yang berkualitas di kota-kota besar dapat didistribusikan ke daerah seiring dengan pelaksanaan otonomi daerah karena kegiatan pembangunan akan bergeser dari pusat ke daerah. Berkaitan dengan kemampuan keuangan daerah, Kaho (1998) juga menyatakan bahwa salah satu kriteria penting untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya adalah kemampuan *self-supporting* dalam bidang keuangan (Susilo dan Halim, 2002). Hal ini juga disebutkan sebagai salah satu elemen penting dari enam elemen utama pembentukan pemerintahan daerah untuk mengembangkan daerahnya, yaitu:

1. Adanya urusan otonomi yang merupakan dasar dari kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.
2. Adanya kelembagaan yang merupakan pewadahan dari otonomi yang diserahkan kepada daerah.
3. Adanya personil, yaitu pegawai yang mempunyai tugas untuk menjalankan urusan otonomi yang menjadi isi rumah tangga daerah yang bersangkutan.
4. Adanya sumber-sumber keuangan daerah untuk membiayai pelaksanaan otonomi daerah.
5. Adanya unsur perwakilan yang merupakan perwujudan dari wakil-wakil rakyat yang telah mendapatkan legitimasi untuk memimpin penyelenggaraan pemerintah daerah.
6. Adanya manajemen urusan otonomi, yaitu penyelenggaraan otonomi daerah agar dapat berjalan secara efisien, efektif, ekonomis, dan akuntabel.

Berdasarkan pernyataan di atas, untuk menciptakan pemerintahan daerah yang baik dan dapat melaksanakan tugas otonominya dengan baik, maka faktor keuangan mutlak diperlukan. Hal ini berarti bahwa dalam penyelenggaraan urusan rumah tangganya, Pemerintah Daerah membutuhkan dana atau uang yang cukup untuk melaksanakan tanggung jawabnya sebagai daerah otonom.

## **2.3 Keuangan Daerah**

### **2.3.1 Pengertian dan Ruang Lingkup Keuangan Daerah**

Berdasarkan Undang-undang No.17 Tahun 2003, Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Keuangan Negara sebagaimana dimaksud, meliputi hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman; kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga; Penerimaan Negara; Pengeluaran Negara; Penerimaan Daerah; Pengeluaran Daerah; kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah; kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum; kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Keuangan daerah memiliki ruang lingkup yang terdiri atas keuangan daerah yang dikelola langsung dan kekayaan daerah yang dipisahkan. Keuangan daerah yang dikelola langsung adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan barang-barang inventaris milik daerah. Keuangan daerah yang dipisahkan meliputi Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

Keuangan daerah dikelola melalui manajemen keuangan daerah yang merupakan suatu cara pengorganisasian dan pengelolaan sumber-sumber daya atau kekayaan yang ada pada suatu daerah untuk mencapai tujuan yang dikehendaki daerah tersebut. Alat untuk melaksanakan manajemen keuangan daerah disebut dengan tata usaha daerah (Halim, 2007). Menurut Mamesah (1995), dalam Halim (2007), tata usaha keuangan daerah dibagi menjadi dua golongan, yaitu tata usaha umum dan tata usaha keuangan. Tata usaha umum menyangkut kegiatan surat-menyurat, agenda, ekspedisi, menyimpan surat-surat penting atau pengarsipan serta kegiatan dokumentasi lainnya.

Tata usaha keuangan adalah tata buku yang merupakan rangkaian kegiatan yang dilakukan secara sistematis di bidang keuangan berdasarkan prinsip-prinsip, standar-standar tertentu serta prosedur-prosedur tertentu sehingga dapat memberikan informasi aktual di bidang keuangan. Tata usaha keuangan ini sering disebut dengan akuntansi keuangan daerah yang merupakan suatu proses identifikasi, pengukuran, pencatatan, dan pelaporan transaksi ekonomi (keuangan) dari suatu daerah (provinsi, kabupaten, atau kota) yang dijadikan sebagai informasi dalam rangka pengambilan keputusan ekonomi oleh pihak-pihak yang memerlukan yang berada dalam lingkungan akuntansi keuangan.

Salah satu tujuan akuntansi keuangan daerah adalah menyediakan informasi keuangan yang lengkap, cermat, dan akurat sehingga dapat menyajikan laporan keuangan yang andal, dapat dipertanggungjawabkan, dan dapat digunakan sebagai dasar untuk mengevaluasi pelaksanaan keuangan masa lalu dalam rangka pengambilan keputusan serta perencanaan untuk masa yang akan datang. Laporan keuangan yang dihasilkan oleh akuntansi keuangan daerah akan digunakan oleh berbagai pihak yang berada dalam lingkungan akuntansi keuangan daerah. Pihak-pihak yang terlibat dan berkepentingan terhadap Pemerintah Daerah baik secara langsung maupun tidak langsung disebut sebagai pemakai laporan keuangan Pemerintah Daerah (Halim, 2007), yaitu:

1. DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah)

DPRD adalah badan yang memberikan otorisasi kepada Pemerintah Daerah untuk mengelola keuangan daerah.

2. Badan Pengawas Keuangan

Badan Pengawas Keuangan adalah badan yang melakukan pengawasan atas pengelolaan keuangan daerah yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah. Badan Pengawas Keuangan terdiri atas Inspektorat Jenderal dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

3. Investor, Kreditor, dan Donatur

Badan atau organisasi baik pemerintahan, Lembaga Keuangan, maupun lainnya dari dalam negeri maupun luar negeri yang menyediakan sumber keuangan bagi Pemerintah Daerah.

#### 4. Analis Ekonomi dan Pemerhati Pemerintah Daerah

Mereka adalah pihak-pihak yang menaruh perhatian atas aktifitas yang dilakukan Pemerintah Daerah, seperti lembaga pendidikan, ilmuwan, peneliti, dan lain-lain.

#### 5. Rakyat

Rakyat adalah sekelompok masyarakat yang menaruh perhatian kepada aktifitas pemerintah khususnya yang menerima pelayanan Pemerintah Daerah atau yang menerima produk dan jasa dari Pemerintah Daerah.

#### 6. Pemerintah Pusat

Pemerintah Pusat memerlukan laporan keuangan Pemerintah Daerah untuk menilai pertanggungjawaban Gubernur sebagai wakil pemerintah.

#### 7. Pemerintah Daerah (provinsi, kabupaten, atau kota) lain

Pemerintah daerah suatu daerah dengan daerah lain saling berhubungan dan memiliki kepentingan dalam hal ekonomis, misalnya dalam hal melakukan pinjaman.

### **2.3.2 Tujuan Penyusunan Laporan Keuangan**

Salah satu tujuan utama pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal adalah untuk menciptakan *good governance*, yaitu pemerintahan yang baik yang ditandai antara lain dengan adanya transparansi, akuntabilitas publik, partisipasi, efisiensi dan efektifitas, serta penegakan hukum. Reformasi akuntansi keuangan daerah dan manajemen keuangan daerah kemudian banyak dilakukan dalam rangka memenuhi tuntutan transparansi dan akuntabilitas publik pemerintah daerah atas pengelolaan keuangan publik. Salah satu alat untuk memfasilitasi terciptanya transparansi dan akuntabilitas publik adalah melalui

penyajian laporan keuangan pemerintah. Dalam era otonomi daerah dan desentralisasi, sesuai dengan ketentuan UU No. 17 Tahun 2003, UU No. 32 Tahun 2004, PP No. 24 Tahun 2005, dan PP No. 58 Tahun 2005, pemerintah daerah disyaratkan untuk dapat menyajikan laporan keuangan pemerintah daerah sebagai bagian dari Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah.

Standar Akuntansi Pemerintahan No. 1 tentang Penyajian Laporan Keuangan menyatakan bahwa secara khusus tujuan pelaporan keuangan pemerintah adalah untuk menyajikan informasi yang berguna untuk pengambilan keputusan dan untuk menunjukkan akuntabilitas entitas pelaporan atas sumber daya yang dipercayakan kepadanya, antara lain dengan:

- a. Menyediakan informasi mengenai sumber, alokasi, dan penggunaan sumber daya ekonomi;
- b. Menyediakan informasi mengenai potensi pemerintah untuk membiayai penyelenggaraan kegiatan pemerintahan;
- c. Menyediakan informasi yang berguna untuk mengevaluasi kemampuan entitas pelaporan dalam mendanai aktifitasnya.

Tujuan umum penyajian laporan keuangan oleh Pemerintah Daerah adalah (Mardiasmo, 2004):

1. Untuk memberikan informasi yang digunakan dalam pembuatan keputusan ekonomi, sosial, dan politik serta sebagai bukti pertanggungjawaban (*accountability*) dan pengelolaan (*stewardship*).
2. Untuk memberikan informasi yang digunakan untuk mengevaluasi kinerja manajerial dan organisasional.

Tujuan penyajian laporan keuangan secara khusus oleh Pemerintah Daerah adalah (Mardiasmo, 2004):

1. Memberikan informasi keuangan untuk menentukan dan memprediksi aliran kas, saldo, neraca, dan kebutuhan sumber daya finansial jangka pendek unit pemerintah.
2. Memberikan informasi keuangan untuk menentukan dan memprediksi kondisi ekonomi suatu unit pemerintahan dan perubahan-perubahan yang terjadi di dalamnya.
3. Memberikan informasi keuangan untuk memonitor kinerja, kesesuaiannya dengan peraturan perundang-undangan, kontrak yang telah disepakati, dan ketentuan lain yang disyaratkan.
4. Memberikan informasi untuk perencanaan dan penganggaran, serta untuk memprediksi pengaruh pemilikan dan pembelanjaan sumber daya ekonomi terhadap pencapaian tujuan operasional.
5. Memberikan informasi untuk mengevaluasi kinerja manajerial dan organisasional, yaitu:
  - a. Untuk menentukan biaya program, fungsi, dan aktifitas sehingga memudahkan analisis dan melakukan perbandingan dengan kriteria yang telah ditetapkan, membandingkan dengan kinerja periode-periode sebelumnya, dan dengan kinerja unit pemerintah lain.
  - b. Untuk mengevaluasi tingkat ekonomi dan efisiensi operasi, program, aktifitas, dan fungsi tertentu di unit pemerintah.
  - c. Untuk mengevaluasi hasil suatu program, aktifitas, dan fungsi serta efektifitas terhadap pencapaian tujuan dan target.
  - d. Untuk mengevaluasi tingkat pemerataan (*equality*) dan keadilan (*equity*).

### **2.3.3 Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Sebelum SAP**

Laporan Keuangan Pemerintah Daerah sebelum terbitnya PP No. 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan berdasarkan pada Manual Administrasi Keuangan Daerah (MAKUDA) yang kemudian digantikan oleh PP No. 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah yang dijabarkan melalui Kepmendagri No. 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban Dan Pengawasan Keuangan Daerah Serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

#### **1. Manual Keuangan Daerah (Makuda)**

Sistem pertanggungjawaban keuangan daerah yang digunakan oleh Pemda baik pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten/kota sebelum reformasi adalah Manual Administrasi Keuangan Daerah (MAKUDA) yang diterapkan sejak 1981 berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 020-595 tanggal 17 Desember 1981.

Gambaran umum mengenai MAKUDA dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Anggaran berdasarkan *incremental budgeting*, sistem penganggaran yang berimbang dan dinamis serta berorientasi input.
- b. Format APBD terdiri dari dua kelompok, yaitu: pendapatan dan belanja.
- c. Klasifikasi Belanja pada APBD dibagi ke dalam Belanja Rutin dan Belanja Pembangunan.

Sistem pertanggungjawaban keuangan daerah berdasarkan MAKUDA tidak mengenal adanya Neraca maupun Laporan Arus Kas, karena MAKUDA

memang tidak diarahkan atau ditujukan untuk menghasilkan laporan neraca dan laporan arus kas. Laporan pertanggungjawaban yang dihasilkan adalah Perhitungan APBD saja.

## **2. PP No. 105 Tahun 2000 dan Kepmendagri No. 29 Tahun 2002**

Dengan dikeluarkannya PP No.105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah, maka terjadi perubahan yang sangat mendasar dalam bidang pengelolaan keuangan daerah. Sistem yang lama (MAKUDA) sudah tidak lagi sesuai dengan peraturan dan kebutuhan daerah.

Penjabaran lebih lanjut dari PP No. 105 Tahun 2000 dimuat dalam Kepmendagri No. 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah Serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Gambaran umum dari sistem pengelolaan keuangan daerah berdasarkan Kepmendagri No. 29 Tahun 2002 tersebut antara lain:

- a. Laporan pertanggungjawaban Keuangan Daerah terdiri atas Laporan perhitungan APBD, Nota Perhitungan APBD, Laporan Aliran Kas, Neraca Daerah.
- b. Format APBD yang semula terdiri dari Pendapatan dan Belanja berubah menjadi Pendapatan, Belanja dan Pembiayaan. Komponen terakhir ini merupakan pembiayaan atas terjadinya surplus atau defisit karena adanya Pendapatan dan Belanja.
- c. Klasifikasi Belanja pada APBD yang lama dibagi ke dalam Belanja Rutin dan Belanja Pembangunan, dirubah ke dalam Belanja Administrasi Umum,

Belanja Operasi dan Pemeliharaan dan Belanja Modal.

- d. Pada sistem lama Pos Pinjaman Daerah dimasukkan sebagai pendapatan Daerah yang dalam sistem baru diklasifikasikan sebagai transaksi Pembiayaan.
- e. Belanja dibagi ke dalam Belanja Administrasi Umum (BAU), Belanja Operasi dan Pemeliharaan (BOP) dan Belanja Modal
- f. Teknik Akuntansi berubah dari pembukuan tunggal (*single entry*) menjadi pembukuan berpasangan (*double entry bookkeeping*)
- g. Dasar akuntansi berbasis kas modifikasian, yaitu pencatatan sehari-hari berdasarkan kas masuk dan kas keluar, sedangkan pada akhir tahun dilakukan penutupan buku dengan (1) menyesuaikan pembukuan dan (2) mengakui adanya hutang, piutang serta asset daerah yang nantinya dicantumkan dalam neraca
- h. Dicantulkannya Kebijakan Akuntansi yang dipakai oleh Pemerintah Daerah, yang mengacu pada Standar Akuntansi Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah. Namun karena Standar akuntansi ini belum ada, maka kebijakan akuntansi yang dipakai oleh Daerah menggunakan contoh pada lampiran Kepmendagri ini.
- i. Pengintegrasian pencatatan akuntansi kas dan barang, dimana selama ini pembukuan untuk barang belum pernah dilaksanakan
- j. Pengenalan Dana Depresiasi yang berasal dari penghitungan Depresiasi atas Aktiva Tetap selain tanah yang secara langsung digunakan untuk operasional oleh Pemerintah Daerah. Dana ini digunakan untuk penggantian aktiva tetap pada akhir umur ekonomisnya.

#### **2.3.4 Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Berdasarkan SAP**

Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Pasal 31 mengatur bahwa Kepala Daerah harus memberikan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa Laporan Keuangan. Laporan Keuangan tersebut setidaknya-tidaknya meliputi Laporan Realisasi APBD, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan Atas Laporan Keuangan, yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan daerah. Laporan Keuangan tersebut disusun dan disajikan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP).

Berdasarkan SAP, pengertian masing-masing komponen laporan keuangan pemerintah daerah adalah sebagai berikut:

##### **1. Laporan Realisasi Anggaran (LRA)**

Laporan realisasi anggaran menyajikan ikhtisar sumber, alokasi, dan pemakaian sumber daya ekonomi yang dikelola oleh Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah, yang menggambarkan perbandingan antara anggaran dan realisasinya dalam satu periode pelaporan. Unsur yang dicakup secara langsung oleh laporan realisasi anggaran terdiri atas pendapatan, belanja, transfer, dan pembiayaan. Masing-masing unsur didefinisikan sebagai berikut (Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 2005 lampiran 2 tentang Kerangka Konseptual Akuntansi Pemerintahan):

- a. Pendapatan (basis kas) adalah penerimaan oleh Bendahara Umum Negara/Bendahara Umum Daerah atau oleh entitas pemerintah lainnya yang menambah ekuitas dana lancar dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan yang menjadi hak pemerintah, dan tidak perlu dibayar kembali oleh pemerintah.

- b. Pendapatan (basis akrual) adalah hak pemerintah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih.
- c. Belanja (basis kas) adalah semua pengeluaran oleh Bendahara Umum Negara/Bendahara Umum Daerah yang mengurangi ekuitas dana lancar dalam periode tahun anggaran bersangkutan yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh pemerintah.
- d. Belanja (basis akrual) adalah kewajiban pemerintah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih.
- e. Transfer adalah penerimaan/pengeluaran uang dari suatu entitas pelaporan dari/kepada entitas pelaporan lain, termasuk dana perimbangan dan dana bagi hasil.
- f. Pembiayaan (*financing*) adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya, yang dalam penganggaran pemerintah terutama dimaksudkan untuk menutup defisit atau memanfaatkan surplus anggaran.
- g. Penerimaan pembiayaan antara lain dapat berasal dari pinjaman dan hasil divestasi. Pengeluaran pembiayaan antara lain digunakan untuk pembayaran kembali pokok pinjaman, pemberian pinjaman kepada entitas lain, dan penyertaan modal oleh pemerintah.

## 2. Neraca Daerah

Menurut Standar Akuntansi Pemerintahan, Pernyataan No. 1, Neraca daerah merupakan laporan keuangan Pemerintah Daerah yang

menggambarkan posisi keuangan suatu entitas pelaporan mengenai aset, kewajiban, dan ekuitas dana pada tanggal tertentu.

- a. Aset adalah sumber daya ekonomis yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh pemerintah sebagai hasil dari peristiwa masa lalu dan darimana manfaat ekonomi dan/atau sosial dimasa depan diharapkan dapat diperoleh, baik oleh pemerintah maupun masyarakat, serta dapat diukur dalam satuan uang, termasuk sumber daya nonkeuangan yang diperlukan untuk penyediaan jasa bagi masyarakat umum dan sumber-sumber daya yang dipelihara karena alasan sejarah dan budaya.
- b. Kewajiban adalah utang yang timbul dari peristiwa masa lalu yang penyelesaiannya mengakibatkan aliran keluar sumber daya ekonomi pemerintah. Kewajiban mencakup utang yang berasal dari pinjaman, utang biaya, dan utang lainnya yang masih harus dibayar (Buletin Teknis SAP No.2).

### 3. Laporan Arus Kas

Laporan arus kas adalah laporan yang memberikan informasi arus masuk dan arus keluar kas dan setara kas pemerintah selama suatu periode akuntansi serta saldo kas pada tanggal pelaporan. Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP) No. 03 mengklasifikasikan laporan arus kas berdasarkan aktifitas operasi, aktifitas investasi, aktifitas pembiayaan, dan aktifitas nonanggaran (Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 2005).

### 4. Catatan atas Laporan Keuangan

Catatan atas laporan keuangan meliputi penjelasan naratif atau rincian dari angka yang tertera dalam Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, dan

Laporan Arus Kas. Catatan atas Laporan Keuangan juga mencakup informasi tentang kebijakan akuntansi yang dipergunakan oleh entitas pelaporan dan informasi lain yang diharuskan dan dianjurkan untuk diungkapkan di dalam Standar Akuntansi Pemerintahan serta ungkapan-ungkapan yang diperlukan untuk menghasilkan penyajian laporan keuangan secara wajar.

## **2.4 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)**

### **2.4.1 Pengertian APBD**

Menurut Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah. Mamesah (1995) mengartikan APBD sebagai rencana operasional keuangan Pemerintah Daerah dimana satu pihak menggambarkan perkiraan pengeluaran setinggi-tingginya guna membiayai kegiatan-kegiatan dan proyek-proyek daerah dalam satu tahun anggaran tertentu dan di pihak lain menggambarkan penerimaan dan sumber-sumber penerimaan daerah guna menutupi pengeluaran-pengeluaran yang dimaksud (Halim, 2007). Menurut Sohidin (2005), APBD merupakan informasi keuangan yang disampaikan oleh Pemerintah Daerah kepada publik sebagai dasar pengambilan keputusan. Beberapa definisi tersebut di atas menunjukkan bahwa APBD adalah suatu Anggaran Daerah yang merupakan instrumen kebijakan yang utama bagi Pemerintah Daerah dan menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektifitas Pemerintah Daerah. Suatu Anggaran Daerah termasuk APBD memiliki unsur-unsur sebagai berikut (Halim, 2007):

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

Anggaran Daerah digunakan sebagai alat untuk menentukan besar pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran dimasa yang akan datang, sumber pengembangan ukuran standar untuk evaluasi kinerja, alat untuk memotivasi pegawai, dan alat koordinasi bagi semua aktifitas dari berbagai unit kerja.

#### **2.4.2 Arti Penting dan Fungsi Anggaran Daerah**

Tahapan penganggaran dalam organisasi sektor publik (khususnya Pemerintah Daerah) merupakan tahapan yang mempunyai arti dan peran penting dalam siklus perencanaan dan pengendalian. Arti penting anggaran Pemerintah Daerah (Anggaran Daerah) diantaranya adalah sebagai berikut ini (Mardiasmo, 2004):

1. Anggaran merupakan alat bagi Pemerintah Daerah untuk mengarahkan dan menjamin kesinambungan pembangunan, serta meningkatkan kualitas hidup masyarakat.
2. Anggaran diperlukan karena adanya kebutuhan dan keinginan masyarakat yang tidak terbatas dan terus berkembang, sedangkan sumber daya yang ada

terbatas. Anggaran diperlukan karena adanya masalah keterbatasan sumber daya (*scarcity of resources*), pilihan (*choice*), dan *trade offs*.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 tahun 2006 Pasal 15 menjelaskan bahwa APBD memiliki enam fungsi, yaitu:

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 pemerintahan daerah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
4. Fungsi alokasi mengandung arti bahwa anggaran daerah harus diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja/mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektifitas perekonomian.
5. Fungsi distribusi mengandung arti bahwa kebijakan anggaran daerah harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.
6. Fungsi stabilisasi mengandung arti bahwa anggaran Pemerintah Daerah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah.

### **2.4.3 Struktur APBD**

Struktur APBD mengikuti perkembangan peraturan mengenai pengelolaan Keuangan Daerah, yaitu mulai MAKUDA, Kepmendagri No.29 Tahun 2000 dan yang terakhir adalah SAP. Masing-masing peraturan memiliki struktur APBD

yang berbeda-beda sesuai dengan tujuan penyusunannya. Perkembangan struktur APBD dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Struktur APBD berdasarkan MAKUDA terdiri dari anggaran pendapatan dan belanja. Karena menganut prinsip anggaran berimbang dan dinamis maka baik sisi pendapatan maupun belanja harus seimbang atau sama. Kelompok Pendapatan terdiri dari:

- a. Bagian Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Lalu
- b. Bagian Pendapatan Asli Daerah, yang merupakan penerimaan daerah dari pajak daerah, retribusi daerah, bagian laba Badan Usaha Daerah dan lain-lain pendapatan yang dikelola oleh Pemda.
- c. Pendapatan yang Berasal dari Pemberian dan/atau Instansi yang Lebih Tinggi, merupakan penerimaan dari Bagi Hasil Pajak/Bukan Pajak, Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK),
- d. Pinjaman Daerah
- e. Lain-lain penerimaan yang sah.

Sedangkan kelompok Belanja diklasifikasikan menjadi dua, yaitu:

- a. Belanja rutin yang peruntukannya untuk belanja pegawai, belanja barang, belanja pemeliharaan, belanja perjalanan dinas, angsuran pinjaman, bantuan keuangan serta belanja tidak terduga.
- b. Belanja pembangunan, yang peruntukannya untuk belanja-belanja yang berbentuk fisik sehingga menambah aset Pemda.

2. Struktur APBD berdasarkan Kepmendagri No.29 Tahun 2002

Struktur APBD berdasarkan Kepmendagri No. 29 Tahun 2002 berbeda dengan struktur yang dimuat berdasarkan MAKUDA. Beberapa perbedaan tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Format APBD yang semula terdiri dari Pendapatan dan Belanja berubah menjadi Pendapatan, Belanja dan Pembiayaan. Komponen terakhir ini merupakan pembiayaan atas terjadinya surplus atau defisit karena adanya Pendapatan dan Belanja.
- b. Klasifikasi Belanja pada APBD yang lama dibagi ke dalam Belanja Rutin dan Belanja Pembangunan, dirubah ke dalam Belanja Administrasi Umum, Belanja Operasi dan Pemeliharaan dan Belanja Modal.
- c. Belanja pada sistem lama tidak dipisahkan, dengan sistem baru belanja dipisahkan ke dalam belanja Publik dan belanja Aparatur.
- d. Pos Pinjaman Daerah dimasukkan sebagai pendapatan Daerah yang dalam sistem baru diklasifikasikan sebagai transaksi Pembiayaan.

3. Struktur APBD berdasarkan SAP.

Berdasarkan SAP, struktur APBD terdiri dari pendapatan, belanja dan pembiayaan. Pendapatan adalah semua penerimaan kas umum daerah yang menambah ekuitas dana lancar dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan yang menjadi hak pemerintah dan tidak perlu dibayar kembali oleh pemerintah. Belanja adalah semua pengeluaran kas umum daerah yang mengurangi ekuitas dana lancar dalam periode tahun anggaran bersangkutan yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh pemerintah. Pembiayaan (*financing*) adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali

dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya, yang dalam penganggaran pemerintah terutama dimaksudkan untuk menutup defisit atau memanfaatkan surplus anggaran.

a. Pendapatan

Pendapatan dipungut berdasarkan Undang-Undang. Oleh karena itu jenis pendapatan yang dipungut dan/atau diterima oleh pemerintah daerah harus sesuai dengan Undang-undang. Pendapatan daerah berasal dari Pendapatan Asli Daerah, Pendapatan Transfer, dan Lain-lain pendapatan yang Sah.

1. Pendapatan Asli daerah

Pendapatan Asli Daerah merupakan pajak yang dihasilkan dari daerah itu sendiri, terdiri dari Pendapatan Pajak Daerah, Pendapatan Retribusi Daerah, Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan, Lain-lain PAD.

2. Pendapatan transfer

Pendapatan Transfer merupakan pendapatan yang berasal dari entitas pelaporan lain, seperti Pemerintah Pusat atau daerah otonom lain dalam rangka perimbangan keuangan. Transfer dari Pemerintah Pusat terdiri dari Dana Perimbangan sesuai dengan UU No. 33/2004 dan transfer lainnya sebagaimana diatur dalam UU Otonomi Khusus bagi Papua dan Nanggroe Aceh Darussalam, atau dalam UU APBN. Transfer dari Daerah Otonom lainnya antara lain seperti Bagi Hasil dari Pemerintah Provinsi ke Kabupaten/Kota untuk Pajak Bahan Bakar, Pajak Pajak

Kendaraan Bermotor, Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, dan Pajak Air Bawah Tanah dan Air Permukaan.

### 3. Lain-lain Pendapatan yang sah

Lain-lain Pendapatan yang Sah adalah pendapatan lainnya selain yang disebutkan di atas, yang diperkenankan menurut peraturan perundang-undangan, misalnya hibah dan dana darurat.

#### b. Belanja

Belanja dapat diklasifikasikan menurut organisasi, fungsi, dan ekonomi. Klasifikasi belanja menurut organisasi artinya anggaran dialokasikan ke organisasi sesuai dengan struktur organisasi pemerintah daerah yang bersangkutan. Klasifikasi menurut organisasi ini tidak disajikan di lembar muka laporan keuangan, melainkan disajikan di Catatan atas Laporan Keuangan.

##### 1. Klasifikasi Fungsi

Klasifikasi belanja menurut fungsi pemerintahan adalah sebagai berikut: Pelayanan Umum, Pertahanan, Ketertiban dan Keamanan, Ekonomi, Lingkungan Hidup, Perumahan dan Fasilitas Umum, Kesehatan, Pariwisata dan Budaya, Agama, Pendidikan, Perlindungan Sosial. Klasifikasi fungsi ini diisi sesuai dengan urusan (*affair*) pemerintahan. Dengan demikian, klasifikasi fungsi ini perlu dilihat hubungannya dengan program dan kegiatan suatu entitas atau satuan kerja. Klasifikasi fungsi ini disajikan dalam Catatan atas Laporan Keuangan. Berdasarkan UU No. 17/2003 fungsi Pertahanan hanya berlaku untuk Pemerintah Pusat.

## 2. Belanja Operasi, Belanja Modal, dan Belanja Tak Terduga

Berdasarkan karakteristiknya belanja dikelompokkan menjadi Belanja Operasi, Belanja Modal, dan Belanja Tak Terduga. Belanja Operasi adalah pengeluaran anggaran untuk kegiatan sehari-hari pemerintah pusat/daerah yang memberi manfaat jangka pendek. Belanja Operasi antara lain meliputi belanja pegawai, belanja barang non investasi, pembayaran bunga utang, subsidi, hibah, bantuan sosial, dan belanja operasional lainnya. Belanja Modal adalah pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Belanja modal antara lain belanja modal untuk perolehan tanah, gedung dan bangunan, peralatan dan mesin, jalan, irigasi, dan jaringan, aset tetap lainnya, dan aset tak berwujud. Belanja Tak Terduga adalah pengeluaran anggaran untuk kegiatan yang sifatnya tidak biasa dan tidak diharapkan berulang seperti penanggulangan bencana alam, bencana sosial, dan pengeluaran tidak terduga lainnya yang sangat diperlukan dalam rangka penyelenggaraan kewenangan pemerintah daerah.

### c. Transfer

Transfer yang dimaksud di sini adalah transfer keluar, yaitu pengeluaran uang dari suatu entitas pelaporan ke entitas pelaporan lain, seperti pengeluaran dana perimbangan dan dana bagi hasil. Contoh: bagi pemerintah provinsi terdapat bagi hasil ke kabupaten/kota, bagi pemerintah kabupaten terdapat bagi hasil ke desa.

d. Surplus/Defisit

Surplus/Defisit timbul sehubungan dengan penggunaan anggaran defisit, di mana jumlah pendapatan tidak sama dengan jumlah belanja. Surplus adalah selisih lebih antara pendapatan dan belanja selama satu periode pelaporan. Defisit adalah selisih kurang antara pendapatan dan belanja selama satu periode pelaporan.

e. Pembiayaan

Pembiayaan (*financing*) adalah seluruh transaksi keuangan pemerintah, baik penerimaan maupun pengeluaran, yang perlu dibayar atau akan diterima kembali, yang dalam penganggaran pemerintah terutama dimaksudkan untuk menutup defisit dan/atau memanfaatkan surplus anggaran. Penerimaan pembiayaan antara lain dapat berasal dari pinjaman dan hasil divestasi. Sementara, pengeluaran pembiayaan antara lain digunakan untuk pembayaran kembali pokok pinjaman, pemberian pinjaman kepada entitas lain, dan penyertaan modal oleh pemerintah.

f. Pembiayaan Neto

Pembiayaan Neto adalah selisih antara penerimaan pembiayaan dengan pengeluaran pembiayaan. Apabila manajemen keuangan pemerintah dilakukan dengan baik maka jumlah pembiayaan netto ini seharusnya mendekati jumlah surplus/defisit anggaran karena pembiayaan dimaksudkan untuk memanfaatkan surplus atau menutup defisit anggaran.

g. Sisa Lebih/Kurang Pembiayaan Anggaran

Dalam penyusunan APBD, SILPA/SIKPA akan selalu nihil karena jumlah surplus atau defisit harus ditetapkan rencana pemanfaatannya atau

penutupannya. Namun dalam realisasi anggaran pada umumnya SILPA akan muncul. Jumlah ini merupakan selisih antara penerimaan anggaran dikurangi dengan pengeluaran anggaran. Dengan kata lain jumlah ini diperoleh dengan menjumlahkan surplus/defisit dengan pembiayaan neto.

## **2.5 Sumber-Sumber Keuangan Daerah**

Pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang diatur dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah perlu dibarengi dengan pelimpahan keuangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang diatur dalam Undang-undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Tanpa adanya otonomi keuangan daerah tidak akan pernah ada otonomi bagi pemerintah daerah. Sumber-sumber keuangan daerah menurut Undang-undang No. 33 Tahun 2004, terdiri dari:

### **a. Pendapatan Asli Daerah (PAD)**

PAD adalah penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan perturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Undang-Undang Republik Indonesia No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah pasal 4 menyatakan bahwa sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) terdiri atas Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan dan Hasil Perusahaan Milik Daerah, dan Lain-lain Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang sah. Dasar hukum dari sumber-sumber PAD tersebut mengacu pada UU No 34 Tahun

2000 tentang perubahan UU No.18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Undang-undang ini sangat membatasi kreativitas daerah dalam menggali sumber penerimaan aslinya karena hanya menetapkan 6 jenis pajak yang boleh dipungut oleh kabupaten dan kota. Undang-undang tersebut sudah tidak relevan lagi, karena salah satu syarat terselenggaranya desentralisasi fiskal adalah kewenangan pemerintah daerah yang cukup longgar dalam memungut pajak lokal (Landiyanto,2005). Rincian PAD adalah sebagai berikut:

#### 1. Pajak Daerah

Berdasarkan PP No. 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah, pengertian pajak daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada Daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan Daerah dan pembangunan Daerah.

Jenis pajak daerah dibagi menjadi dua yaitu:

- a. Pajak provinsi, terdiri atas: Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air, Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air, Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor, Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan.
- b. Pajak kabupaten/kota, terdiri atas: Pajak Hotel, Pajak Restoran, Pajak Hiburan, Pajak Reklame, Pajak Penerangan Jalan, Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C, Pajak Parkir.

## 2. Retribusi Daerah

Berdasarkan PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah, pengertian retribusi daerah adalah pungutan Daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.

Retribusi daerah dikelompokkan menjadi tiga golongan, yaitu:

### a. Retribusi Jasa Umum

Retribusi jasa umum adalah retribusi atas jasa yang disediakan atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.

Jenis-jenis retribusi jasa umum adalah Retribusi Pelayanan Kesehatan, Retribusi Pelayanan Kebersihan/Persampahan, Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil, Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Pengabuan Mayat, Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum, Retribusi Pelayanan Pasar, Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor, Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran, Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta, Retribusi Pengujian Kapal Perikanan

### b. Retribusi Jasa Usaha

Retribusi jasa usaha adalah retribusi atas jasa yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dengan menganut prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta. Pelayanan

yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dengan menganut prinsip komersial meliputi:

1. Pelayanan dengan menggunakan/memanfaatkan kekayaan daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal.
2. Pelayanan oleh Pemerintah Daerah sepanjang belum memadai disediakan oleh pihak swasta.

Jenis-jenis retribusi jasa usaha adalah Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah, Retribusi Pasar grosir dan/atau Pertokoan, Retribusi Tempat Pelelangan, Retribusi Terminal, Retribusi Tempat Khusus Parkir, Retribusi Tempat Penginapan/Pesanggrahan/Vila, Retribusi Penyedotan Kakus, Retribusi Rumah Potong Hewan, Retribusi Pelayanan Pelabuhan Kapal, Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga, Retribusi Penyebarangan di Atas Air, Retribusi Pengolahan Limbah Cair, Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah.

c. Retribusi Perizinan Tertentu

Retribusi perizinan tertentu adalah 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, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan. Jenis-jenis retribusi perizinan tertentu adalah Retribusi Izin Mendirikan Bangunan, Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol, Retribusi Izin Gangguan, Retribusi Izin Trayek

3. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan dan Hasil Perusahaan Milik Daerah

Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan berasal dari deviden dan penjualan saham milik daerah. Hasil perusahaan milik daerah diperoleh dari pembagian laba Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) seperti PDAM, Bank Pembangunan Daerah dan PD BPR.

4. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang sah

Lain-lain Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang sah terdiri atas Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan, Jasa giro, Pendapatan bunga, Keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing, Komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau jasa oleh daerah.

b. Dana Perimbangan

Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi.

Jenis-jenis dana perimbangan terdiri dari:

1. Dana Bagi Hasil

Dana bagi hasil adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang bersumber dari pajak dan sumber daya alam yang dialokasikan kepada Daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi.

Dana bagi hasil bersumber dari pajak, terdiri atas Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB)

dan Pajak Penghasilan (PPH) Pasal 25, Pasal 29 dan Pasal 21. Sedangkan bagi hasil yang bersumber dari sumber daya alam (SDA), terdiri atas SDA kehutanan, pertambangan umum, perikanan, pertambangan minyak bumi, pertambangan gas bumi dan pertambangan panas bumi.

## 2. Dana Alokasi Umum (DAU)

DAU bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar-Daerah yang dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antar-Daerah melalui penerapan formula yang mempertimbangkan kebutuhan dan potensi Daerah. DAU suatu Daerah ditentukan atas besar kecilnya celah fiskal (*fiscal gap*) suatu Daerah, yang merupakan selisih antara kebutuhan Daerah (*fiscal need*) dan potensi Daerah (*fiscal capacity*). Alokasi DAU bagi Daerah yang potensi fiskalnya besar tetapi kebutuhan fiskal kecil akan memperoleh alokasi DAU relatif kecil. Sebaliknya, Daerah yang potensi fiskalnya kecil, namun kebutuhan fiskal besar akan memperoleh alokasi DAU relatif besar. Secara implisit, prinsip tersebut menegaskan fungsi DAU sebagai faktor pemerataan kapasitas fiskal.

## 3. Dana Alokasi Khusus (DAK)

DAK dimaksudkan untuk membantu membiayai kegiatan-kegiatan khusus di Daerah tertentu yang merupakan urusan Daerah dan sesuai dengan prioritas nasional, khususnya untuk membiayai kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat yang belum mencapai standar tertentu atau untuk mendorong percepatan pembangunan Daerah.

c. Pinjaman Daerah.

Pinjaman Daerah merupakan salah satu sumber Pembiayaan yang bertujuan untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi Daerah dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Pembiayaan yang bersumber dari pinjaman harus dikelola secara benar agar tidak menimbulkan dampak negatif bagi Keuangan Daerah sendiri serta stabilitas ekonomi dan moneter secara nasional. Oleh karena itu, Pinjaman Daerah perlu mengikuti kriteria, persyaratan, mekanisme, dan sanksi Pinjaman Daerah yang diatur dalam Undang-Undang.

Daerah dilarang melakukan pinjaman langsung ke luar negeri. Pinjaman yang bersumber dari luar negeri hanya dapat dilakukan melalui Pemerintah dengan mekanisme penerusan pinjaman. Pengaturan ini dimaksudkan agar terdapat prinsip kehati-hatian dan kesinambungan fiskal dalam kebijakan fiskal dan moneter oleh Pemerintah. Di lain pihak, Pinjaman Daerah tidak hanya dibatasi untuk membiayai prasarana dan sarana yang menghasilkan penerimaan, tetapi juga dapat untuk membiayai proyek pembangunan prasarana dasar masyarakat walaupun tidak menghasilkan penerimaan.

d. Lain-lain pendapatan yang sah (hibah dan dana darurat)

Dalam lain-lain pendapatan selain hibah, pemerintah Pusat dapat memberikan Dana Darurat kepada Daerah karena bencana nasional dan/atau peristiwa luar biasa yang tidak dapat ditanggulangi dengan dana APBD. Di samping itu, Pemerintah juga dapat memberikan Dana Darurat pada Daerah yang mengalami krisis solvabilitas, yaitu Daerah yang mengalami krisis

keuangan berkepanjangan. Untuk menghindari menurunnya pelayanan kepada masyarakat setempat, Pemerintah dapat memberikan Dana Darurat kepada Daerah tersebut setelah dikonsultasikan terlebih dahulu dengan Dewan Perwakilan Rakyat.

## **2.6 Analisis Rasio Keuangan**

Analisis rasio keuangan merupakan penilaian hubungan antar variabel dalam laporan keuangan yang tersedia. Dengan rasio-rasio keuangan tersebut akan tampak jelas berbagai indikator keuangan yang dapat mengungkapkan kondisi keuangan suatu perusahaan maupun kinerja yang dicapai perusahaan pada periode tertentu. Hasil analisis rasio keuangan ini dinyatakan dalam suatu angka rasio, yaitu suatu besaran yang merupakan perbandingan antara nilai suatu rekening tertentu dalam laporan keuangan dengan nilai rekening lainnya. Bagi perusahaan swasta (lembaga yang bersifat komersial), analisis rasio keuangan umumnya terdiri atas (Halim, 2007):

1. Rasio Likuiditas yaitu rasio yang menggambarkan kemampuan perusahaan untuk memenuhi kewajibannya dengan segera.
2. Rasio *Leverage* yaitu rasio yang mengukur perbandingan dana yang disediakan oleh pemilik dengan dana yang dipinjam perusahaan dari kreditor.
3. Rasio Aktifitas yaitu rasio yang digunakan untuk mengukur efektif tidaknya perusahaan dalam penggunaan dan pengendalian sumber daya yang dimiliki perusahaan.
4. Rasio Profitabilitas yaitu rasio yang mengukur kemampuan perusahaan dalam menghasilkan laba.

Rasio-rasio tersebut perlu disusun untuk melayani pihak yang berkepentingan dengan perusahaan yaitu:

1. Para kreditor baik jangka pendek maupun jangka panjang, yaitu untuk menilai kemampuan perusahaan dalam memenuhi kewajibannya.
2. Pemegang saham ataupun pemilik perusahaan, yaitu untuk menganalisa sampai sejauh mana perusahaan mampu membayar dividen ataupun memperoleh laba.
3. Pengelola, yaitu sebagai informasi yang dapat dipakai sebagai landasan dalam pengambilan keputusan.

Penggunaan analisis rasio keuangan pada sektor publik khususnya terhadap APBD belum banyak dilakukan sehingga secara teori belum ada kesepakatan secara bulat mengenai nama dan kaidah pengukurannya. Meskipun demikian, dalam rangka pengelolaan keuangan daerah yang transparan, jujur, demokratis, efektif, efisien, dan akuntabel, analisis rasio terhadap APBD perlu dilaksanakan meskipun kaidah pengakuntasian dalam APBD berbeda dengan laporan keuangan yang dimiliki perusahaan swasta.

Analisis rasio keuangan pada organisasi sektor publik dilakukan dengan membandingkan hasil yang dicapai dari satu periode dengan periode sebelumnya sehingga dapat diketahui bagaimana kecenderungan yang terjadi. Selain itu, dapat pula dilakukan dengan cara membandingkan rasio keuangan yang dimiliki daerah tertentu dengan rasio keuangan daerah lain yang terdekat ataupun yang potensi daerahnya relatif sama untuk dilihat bagaimana posisi rasio keuangan Pemerintah Daerah tersebut terhadap Pemerintah Daerah lainnya.

Rasio keuangan yang digunakan dalam penelitian ini dalam menilai kemampuan Pemerintah Daerah pada pelaksanaan otonomi daerah adalah rasio kemandirian keuangan daerah, rasio efektifitas Pendapatan Asli Daerah (PAD), rasio pertumbuhan.

### **2.6.1 Rasio Kemandirian Keuangan Daerah**

Kemandirian keuangan daerah (otonomi fiskal) menunjukkan kemampuan Pemerintah Daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan daerah. Selain itu, tingkat kemandirian keuangan daerah juga menunjukkan tingkat ketergantungan daerah terhadap sumber dana ekstern, tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah, dan tingkat kesejahteraan masyarakat (Badrudin, 2004).

Kemandirian keuangan daerah ditunjukkan oleh besar kecilnya Pendapatan Asli Daerah dibandingkan dengan pendapatan daerah yang berasal dari sumber lain, misalnya bantuan Pemerintah Pusat maupun dari pinjaman. Semakin tinggi rasio kemandirian berarti tingkat ketergantungan daerah terhadap bantuan pihak eksternal (terutama pemerintah pusat dan provinsi) semakin rendah, dan demikian pula sebaliknya. Rasio kemandirian juga menggambarkan tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah. Semakin tinggi rasio kemandirian berarti semakin tinggi partisipasi masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi daerah yang merupakan komponen utama Pendapatan Asli Daerah. Semakin tinggi masyarakat membayar pajak dan retribusi daerah akan menggambarkan tingkat kesejahteraan masyarakat yang semakin tinggi.

### **2.6.2 Rasio Efektifitas Pendapatan Asli Daerah**

Rasio efektifitas menggambarkan kemampuan Pemerintah Daerah dalam merealisasikan Pendapatan Asli Daerah yang telah direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah. Kemampuan daerah dalam menjalankan tugas dikategorikan efektif apabila rasio yang dicapai minimal 1 (satu) atau 100%. Semakin tinggi rasio efektifitas, maka semakin baik pula kemampuan daerah tersebut (Halim, 2002).

### **2.6.3 Rasio Pertumbuhan**

Rasio pertumbuhan (*Growth Ratio*) mengukur kemampuan daerah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilannya yang telah dicapai dari periode ke periode berikutnya. Dengan mengetahui tingkat pertumbuhan masing-masing komponen sumber pendapatan dan pengeluaran, maka dapat digunakan untuk mengevaluasi potensi-potensi mana yang perlu mendapat perhatian. Rasio pertumbuhan dalam penelitian ini digunakan untuk mengukur pertumbuhan perolehan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan perolehan pendapatan daerah secara keseluruhan dari satu periode ke periode berikutnya guna membiayai kebutuhan daerahnya (Badrudin, 2004). Semakin tinggi rasio pertumbuhan, maka semakin tinggi kemampuan daerah dalam hal pengelolaan keuangan daerah.