

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teori

1. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

APBD merupakan rancangan kerja pemerintahan di daerah dalam satu periode dalam bentuk uang (Bastian, 2001). Menurut pasal 15 ayat 1 Peraturan Pemerintah RI Nomor 105 Tahun 2000, Struktur APBD terdiri dari Pendapatan Daerah, Pembiayaan dan Belanja Daerah, yang merupakan satu kesatuan. Dalam mengelola keuangan, Pemda harus berdasarkan Asas Umum Pengelolaan Keuangan Daerah. Seperti yang termaktub dalam PP RI Nomor 105 Tahun 2000 pasal 4 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah harus dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efisien, efektif, transparan, akuntabel, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan dan kepatuhan. Ketaatan Pemda terhadap APBD dapat dilihat dari mengungkapkan kegiatan keuangan melalui Laporan Realisasi Anggaran.

2. Laporan Realisasi Anggaran

Laporan Realisasi Anggaran menurut Peraturan Pemerintah RI Nomor 24 Tahun 2005 menyajikan ikhtisar sumber, alokasi dan penggunaan sumber daya ekonomi yang dikeola oleh pemerintah pusat/daerah dalam satu periode pelaporan. Laporan Realisasi

Anggaran menggambarkan perbandingan antara anggaran dengan realisasinya dalam satu periode pelaporan. Unsur-unsur yang disajikan dalam Laporan Realisasi Anggaran adalah sebagai berikut:

a. Pendapatan

1) Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah. Kelompok PAD dipisahkan menjadi empat jenis pendapatan, yaitu sebagai berikut: pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan milik daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. (Halim, 2014: 101)

2) Pendapatan Transfer

Pendapatan transfer merupakan pendapatan daerah yang diperoleh dari otoritas pemerintah di atasnya. Sebelum munculnya Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, kelompok pendapatan ini terbatas pada dana perimbangan saja. Setelah peraturan ini muncul, terdapat transfer dana lain di luar dana perimbangan. (Halim, 2014: 105)

Kelompok pendapatan berupa pendapatan transfer ini digolongkan menjadi 2 jenis pendapatan (untuk provinsi) dan menjadi 3 jenis pendapatan (untuk kabupaten/kota), yaitu sebagai berikut:

a) Transfer pemerintah pusat-dana perimbangan, meliputi:

- Dana Bagi Hasil Pajak
 - Dana Bagi Hasil Bukan Pajak (Sumber Daya Alam)
 - Dana Alokasi Umum (DAU)
 - Dana Alokasi Khusus (DAK)
- b) Transfer pemerintah pusat-lainnya, meliputi:
- Dana Otonomi Khusus
 - Dana Penyesuaian
- c) Transfer pemerintah provinsi, meliputi:
- Pendapatan Bagi Hasil Pajak
 - Pendapatan Bagi Hasil Lainnya.
- 3) Lain-lain Pendapatan yang Sah

Pada peraturan sebelumnya yaitu Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002 , pendapatan ini dikelompokkan dalam jenis pendapatan bantuan dana kontinjensi/penyeimbang dari pemerintah dan dana darurat.

Sesuai dengan peraturan terbaru yaitu Lampiran C.V butir H Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, pendapatan ini dibagi menurut jenis pendapatan yang mencakup:

- a) Pendapatan Hibah
 - b) Pendapatan Dana Darurat, dan
 - c) Pendapatan Lainnya
- b. Belanja Daerah

1) Belanja Operasi

Belanja Operasi adalah pengeluaran anggaran untuk kegiatan sehari-hari Pemda yang memberi manfaat jangka pendek. Kelompok belanja operasi, terdiri atas:

- a) Belanja pegawai
- b) Belanja barang
- c) Belanja bunga
- d) Belanja subsidi
- e) Belanja hibah
- f) Belanja bantuan sosial
- g) Belanja bantuan kegiatan

2) Belanja Modal

Belanja Modal merupakan pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Belanja modal termasuk:

- a) Belanja tanah
- b) Belanja peralatan dan mesin
- c) Belanja modal gedung dan bangunan
- d) Belanja modal jalan, irigasi, dan jaringan
- e) Belanja aset tetap lainnya
- f) Belanja aset lainnya.

3) Belanja Tak Terduga

Kelompok belanja lain-lain/tidak terduga adalah pengeluaran anggaran untuk kegiatan yang bersifat tidak biasa dan tidak berulang seperti diperlukan dalam rangka penyelenggaraan kewenangan pemerintah pusat/daerah. (Halim, 2014: 108)

c. Transfer

Dalam peraturan terdahulu, tidak terdapat kelompok belanja ini. Kelompok belanja transfer muncul setelah adanya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 dan masih tetap ada dalam SAP Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010. Adapun yang dimaksud dengan transfer di sini adalah transfer keluar, yaitu pengeluaran uang dari entitas pelaporan lain seperti pengeluaran dana perimbangan oleh pemerintah pusat dan dana bagi hasil oleh Pemda. (Halim, 2014: 108)

Menurut Lampiran E.XXIII Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, transfer pemerintah provinsi terdiri atas:

- 1) Bagi hasil pajak ke kabupaten/kota
- 2) Bagi hasil retribusi ke kabupaten/kota
- 3) Bagi hasil pendapatan lainnya ke kabupaten/kota.

Adapun transfer pemerintah kabupaten/kota meliputi transfer bagi hasil ke desa yaitu:

- 1) Bagi hasil pajak
- 2) Bagi hasil retribusi

3) Bagi hasil pendapatan lainnya.

d. Pembiayaan

Kelompok penerimaan pembiayaan terdiri atas jenis pembiayaan: sisa lebih perhitungan anggaran tahun lalu, pencairan dana cadangan, penerimaan piutang daerah, dan hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan. Kemudian untuk kelompok pengeluaran pembiayaan, jenis pembiayaan yang ada adalah pembentukan dana cadangan, penyertaan modal (investasi) Pemda, pembayaran pokok utang, dan pemberian pinjaman daerah. (Halim, 2014: 109)

e. Surplus/defisit

Surplus adalah selisih lebih antara pendapatan dan belanja selama satu periode pelaporan. Defisit adalah selisih kurang antara pendapatan dan belanja selama satu periode pelaporan dicatat dalam pos surplus/defisit. Pada Laporan Realisasi Anggaran surplus/defisit dicantumkan pada kolom paling kanan setelah kolom anggaran setelah perubahan dan realisasi anggaran dan baris paling bawah. (Halim, 2014: 114)

f. Sisa lebih/kurang pembiayaan anggaran (SiLPA)

Sisa lebih/kurang pembiayaan anggaran (SiLPA) yaitu surplus yang terjadi pada tahun anggaran sebelumnya. Jika terjadi defisit, pembiayaan untuk menutup defisit ini, di antaranya dapat bersumber dari SiLPA tahun sebelumnya, pencairan dana

cadangan, hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan, penerimaan pinjaman dan penerimaan piutang. (Halim, 2014: 114)

3. Analisis Kinerja Keuangan

Kinerja adalah tingkat pencapaian atau tingkat keberhasilan mewujudkan visi, misi, sasaran, dan kriteria organisasi yang tertuang dalam *strategic planning* selama periode tertentu dalam melaksanakan kegiatan/program/kebijakan. Berkaitan dengan hal tersebut kinerja keuangan daerah dapat diartikan sebagai tingkat keberhasilan daerah selama satu periode dalam mengatur dan mengelola keuangan daerah berdasarkan ketentuan keuangan yang telah disepakati menjadi suatu kebijakan atau peraturan perundang-undangan.

Tujuan analisis kinerja pengelolaan keuangan Pemda menurut Mardiasmo (2002: 121) adalah:

- a. Membantu pemerintah berfokus pada tujuan dan sasaran program unit kerja, dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas Pemda dalam pemberian pelayanan publik sehingga tercapai kinerja Pemda yang baik.
- b. Pengalokasian sumber daya dan pembuatan kebijakan/ keputusan.
- c. Mewujudkan suatu pertanggungjawaban publik yang baik serta memperbaiki komunikasi kelembagaan.

Analisis Laporan Keuangan (*financial statement analysis*) adalah penerapan dari instrumen dan metode analisis laporan keuangan yang bertujuan umum dan analisis terhadap informasi yang

memiliki dampak dalam penyusunan rancangan dan kebijakan yang berfungsi dalam analisis usaha (Subramanyam dan Wild, 2012: 4). Salah satu alat untuk mengukur kinerja daerah dapat dilihat dari hasil perhitungan rasio keuangan yang terbentuk dari unsur Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah berupa perhitungan APBD. Analisis Rasio terhadap Pemda terhadap APBD masih jarang diterapkan, sehingga secara teori belum terdapat kesepakatan mengenai nama dan kaidah pengukurannya. Namun, agar pengelolaan keuangan Pemda sesuai dengan perundang-undangan analisis rasio terhadap APBD dianggap perlu walaupun kaidah pengakuntansian dalam APBD berbeda dengan laporan keuangan yang dimiliki perusahaan pada umumnya (Halim, 2014: L-4).

Salah satu aspek yang dapat digunakan untuk menganalisis kinerja keuangan daerah yaitu dengan menggunakan rasio kinerja keuangan daerah. Beberapa rasio yang dapat digunakan yaitu: analisis rasio kemandirian keuangan daerah, rasio efektivitas PAD, rasio efisiensi keuangan daerah, rasio efisiensi belanja, analisis varians (selisih) anggaran pendapatan, derajat desentralisasi, rasio ketergantungan keuangan daerah, *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR), dan rasio pertumbuhan. Adapun analisis yang akan digunakan:

a. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah (RKKD)

Rasio ini dapat digunakan untuk menilai kemandirian keuangan Pemda dalam rangka membiayai pembangunan, pelayanan kepada masyarakat, dan urusan pemerintahan lainnya. (Halim, 2014: L-5).

b. Rasio Efektivitas PAD

Rasio Efektivitas PAD dapat digunakan untuk mengukur kemampuan Pemda dalam merealisasikan penerimaan PAD yang direncanakan. (Halim, 2014: L-6).

c. Rasio Efisiensi PAD

Rasio Efisiensi PAD menunjukkan perbandingan besar belanja yang dikeluarkan untuk memungut PAD dengan realisasi penerimaan PAD yang diterima. (Halim, 2014: L-7).

d. Rasio Efisiensi Belanja

Rasio efisiensi belanja digunakan untuk mengukur tingkat penghematan anggaran yang dilakukan oleh Pemda. (Halim dalam Vendra, 2007).

e. Analisis Varians (selisih) Anggaran Pendapatan

Analisis varians (selisih) anggaran pendapatan dilakukan dengan cara menghitung selisih antara realisasi pendapatan/penerimaan Pemda dengan estimasi. (Tim Litbang Depdagri-Fisipol UGM, 1991 dalam Wahyu, 2015).

f. Derajat Desentralisasi

Derajat Desentralisasi menggambarkan tingkat kontribusi PAD terhadap total Penerimaan Daerah (PD). (Tim Litbang Depdagri-Fisipol UGM, 1991 dalam Wahyu, 2015).

g. Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah

Rasio ketergantungan keuangan daerah mengukur tingkat ketergantungan Pemda terhadap pemerintah pusat.

h. *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR)

Pemda dalam menyelenggarakan otonomi daerah disamping mengandalkan PAD, Pemda dapat menggunakan alternatif sumber dana lain. Sumber dana lain bisa berasal dari pinjaman yang dilakukan sesuai dengan prosedur dan peraturan yang berlaku. DSCR membandingkan PAD dan pendapatan lain dengan jumlah pinjaman. (Halim, 2014: L-10).

Ketentuan dalam melakukan pinjaman daerah yaitu:

- 1) Jumlah Kumulatif pinjaman daerah yang wajib dibayar maksimal 75% dari penerimaan APBD tahun sebelumnya.
- 2) DSCR minimal 2,5.
- 3) Pinjaman lainnya yang ditetapkan oleh calon pemberi pinjaman.

i. Rasio Pertumbuhan (*Growth Ratio*)

Rasio pertumbuhan menggambarkan kemampuan Pemda dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilan yang

telah dicapai dari periode ke periode berikutnya. (Halim, 2014: L-12).

B. Hasil Penelitian Terdahulu

Hasil penelitian Wahyu (2015) menyatakan bahwa kinerja keuangan Pemda Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) menunjukkan rata-rata kinerja keuangan daerah yang masih belum stabil. Rasio efektifitas PAD yang menunjukkan bahwa pada tahun 2010-2014 semakin menurun (tidak efektif). Dalam analisis varians belum cukup efektif dalam menggunakan anggaran pendapatan daerah karena pada tahun 2010-2013 terus menurun namun pada tahun 2014 sedikit meningkat. Pemda DIY dalam menggunakan anggaran pendapatan dan belanja dikatakan sempat mengalami penurunan dalam melakukan efisiensi anggaran namun tidak terjadi secara signifikan. Dalam anggaran belanja daerah efisiensi juga dapat terlihat dalam analisis efisiensi belanja daerah dan analisis varians belanja daerah yang menunjukkan bahwa pada tahun 2010 Pemda dalam melaksanakan anggaran belanja sangat efisien sedangkan pada tahun 2011 mengalami peningkatan persentase mengindikasikan Pemda dalam melakukan anggaran belanja daerah mengalami penurunan efisiensi. Namun dapat diperbaiki pada 3 tahun kemudian (2012-2014) yang terus mengalami peningkatan.

Penelitian lain juga dilakukan Putri (2015) menyatakan bahwa Kinerja keuangan Pemda Kabupaten Bantul untuk tahun 2006-2015 pada

aspek kemandirian yang masih bergantung pada pemerintah pusat, derajat desentralisasi yang masih rendah, rasio efektivitas yang menunjukkan hasil sangat efektif, rasio efisien yang kurang efisien, dan rasio keserasian daerah yang memprioritaskan kebutuhan belanja operasi. Perkembangan pertumbuhan PAD Kabupaten Bantul pada tahun 2006-2015 menunjukkan hasil yang positif atau meningkat setiap tahunnya artinya pertumbuhan PAD mengalami pertumbuhan yang sangat baik. Kondisi ini menunjukkan bahwa Pemda sudah mampu mempertahankan dan meningkatkan keberhasilan yang telah dicapainya.

Dharnawati dan Irmadariyanti (2016) mengemukakan bahwa hasil analisis menggunakan perhitungan rasio keuangan pada APBD pemerintah Kabupaten Banyuwangi tahun 2012-2014 disimpulkan bahwa kinerja keuangan Pemda Kabupaten Banyuwangi sudah baik. Hal tersebut dapat dilihat dari adanya peningkatan PAD dari tahun ke tahun dan hasil analisis efektivitas PAD diketahui telah mencapai target. Namun hasil analisis rasio pada kemandirian keuangan daerah diketahui masih rendah, hal tersebut dikarenakan tingkat ketergantungan Pemda Kabupaten Banyuwangi terhadap bantuan pihak eksternal masih tinggi.