

BAB II

KAJIAN TEORI DAN PUSTAKA

2.1 Keuangan Daerah

2.1.1 Pengertian Keuangan Daerah

Keuangan daerah merupakan bagian dari keuangan Negara. Oleh karena itu, dengan merujuk pada pengertian Keuangan Negara dalam UU No. 17 Tahun 2003, maka pengertian Keuangan Daerah dapat didefinisikan yaitu Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu yang baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik daerah berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. (Rondonuwu et al., 2015).

2.1.2 Pengelolaan Keuangan Daerah

Dalam peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 pelaksanaan, pematausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah sama seperti halnya dengan pemerintah pusat, pemerintah daerah baik tingkat provinsi maupun kabupaten/kota juga menyusun perencanaan dan pengelolaan anggaran yang akan dilaksanakan dalam satu tahun ke depan. Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, semua penerimaan dan pengeluaran keuangan daerah harus dicatat dan dikelola dalam APBD. Penerimaan dan pengeluaran keuangan berkaitan dengan pelaksanaan tugas desentralisasi harus juga dicatat dan dikelola APBD.

Pada tahun 2019, pemerintah telah menerbitkan aturan baru tentang cara mengelola keuangan daerah yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019. Beberapa poin penting dalam revisi aturan Pengelolaan Keuangan Daerah diantaranya sebagai berikut:

1. Hak Daerah yang memungut pajak daerah dan retribusi daerah serta melakukan pinjaman.
2. Kewajiban Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan Daerah dan membayar tagihan pihak ketiga
3. Penerimaan Daerah.
4. Pengeluaran Daerah.
5. Kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan daerah yang dipisahkan.
6. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh Pemerintah Daerah dalam rangka penyelenggaraan tugas Pemerintahan Daerah dan/atau kepentingan umum.

Berdasarkan Pasal 283 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014, Pengelolaan Keuangan Daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah sebagai akibat dari penyerahan Urusan Pemerintahan. Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana dimaksud ayat (1) dilakukan secara terbit, taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk Masyarakat.

2.2 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

2.2.1 Pengertian APBD

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), adalah rencana keuangan tahunan yang disusun oleh pemerintah daerah atau pemerintah provinsi untuk mengatur pengeluaran dan penerimaan dalam suatu wilayah atau daerah tertentu. Peraturan Daerah digunakan untuk menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di Indonesia, yang merupakan rencana keuangan tahunan pemerintah daerah. APBD berlaku selama satu tahun, dimulai 1 Januari hingga 31 Desember. Yang disetujui oleh

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. APBD ditetapkan dengan Peraturan Daerah.(Theresia Uli Sianturi & Hwihanus Hwihanus, 2023)

APBD terdiri atas Anggaran Pendapatan, PAD (Pendapatan Asli Daerah), yang meliputi Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah, dan Penerimaan lainnya, Bagi dana Perimbangan, yang meliputi Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK), serta Pendapatan lain-lain yang sah seperti Dana Hibah, Dana Darurat, Dana Bagi Hasil Pajak dari Provinsi dan Pemerintah Daerah lainnya, Dana Penyesuaian dan Otonomi Khusus, Bantuan Keuangan dari Provinsi Daerah Lainnya dan Pendapatan Lain-lain.

2.2.2 Struktur APBD

Struktur APBD yang diatur dalam Pasal 27 ayat (1) Peraturan Pemerintah 12 Tahun 2019 merupakan kesatuan bagian yang terdiri atas:

1. Pendapatan Daerah

Berdasarkan Pasal 1 angka 7 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019, Pendapatan Daerah adalah semua hak daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran berkenaan. Berdasarkan Pasal 28 ayat (1) Peraturan Pemerintah 12 Tahun 2019, Pendapatan Daerah meliputi semua penerimaan uang melalui Rekening Kas Umum Daerah yang tidak perlu dibayar Kembali oleh Daerah dan penerimaan lainnya yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan diakui sebagai penambah ekuitas merupakan hak daerah dalam 1 (satu) tahun anggaran.

Struktur Pendapatan Daerah yang diakui dalam Pasal 30 Peraturan Pemerintah 12 Tahun 2019 adalah sebagai berikut:

1. Pendapatan Asli Daerah.

Menurut UU No 23 Tahun 2014, pengertian Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut

berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan Peraturan perundang-undangan. Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan akumulasi dari pos penerimaan pajak yang berisi pajak daerah, pos retibusi daerah, pos penerimaan non pajak yang berisi hasil perusahaan milik daerah, dan penerimaan investasi serta pengelolaan sumber daya alam. Pendapatan Asli Daerah meliputi sebagai berikut:

a) Pendapatan Pajak Daerah.

Berdasarkan Undang-Undang No. 34 Tahun 2000 tentang perubahan atas Undang-Undang No. 8 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retibusi Daerah, yang dimaksud dengan pajak daerah, yang selanjutnya disebut Pajak, adalah iuran wajib yang dikeluarkan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah Pembangunan daerah.

b) Retibusi Daerah.

Menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retibusi Daerah, Retibusi Daerah merupakan pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan pribadi atau badan.

c) Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah.

Berdasarkan Pasal 31 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019, Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan merupakan Penerimaan Daerah atas hasil penyertaan modal daerah.

d) Lain – Lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah.

Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, Pasal 6 ayat

(3) Lain-lain PAD yang sah meliputi sebagai berikut:

- (1) Bagian laba perusahaan milik daerah.
- (2) Bagian laba Lembaga keuangan bank.
- (3) Bagian laba Lembaga keuangan non bank, dan
- (4) Bagian laba atas pernyataan modal / investasi.

2. Pendapatan Transfer

Pendapatan Transfer merupakan pendapatan yang berasal dari APBN atau APBD antar daerah yang memiliki tujuan untuk pemerataan pendapatan di daerah serta menutup celah fiskal daerah dalam rangka melaksanakan otonomi daerah. Pendapatan Transfer sebagai berikut:

1. Transfer Pemerintah Pusat.

Transfer pemerintah pusat berupa dana perimbangan bersumber dari APBN yang kemudian diberikan kepada daerah otonom untuk mendanai kebutuhannya. Transfer pemerintah pusat terdiri atas:

1) Dana Perimbangan.

Dana perimbangan merupakan bentuk Upaya pemerintah pusat untuk menciptakan keseimbangan dalam bidang pendanaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, serta antar pemerintahan daerah. Menurut PP Nomor 55 tahun 2005, dana perimbangan merupakan pembagian dana dari pemerintah pusat yang dialokasikan di APBN karena dalam UU APBN diatur bahwa dalam suatu tahun anggaran, setiap pemerintah daerah memperoleh proposi yang tertentu. Dana perimbangan dirinci lagi menjadi Dana Transfer Umum (DTU) yang terdiri atas Dana Bagi Hasil (DBH) dan Dana Alokasi Umum (DAU), serta Dana Transfer Khusus (DTK) yang terdiri dari Dana Alokasi Khusus (DAK) Fisik dan Dana Alokasi Khusus (DAK) Non Fisik. Berikut penjelasan dari masing-masing pendapatan tersebut:

(1) Dana Transfer Umum.

Dana Transfer Umum adalah dana yang dialokasikan dalam APBN kepada daerah untuk digunakan sesuai dengan kewenangan daerah guna mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana Transfer Umum terbagi menjadi dua yaitu Dana Alokasi Umum dan Dana Bagi Hasil, sebagai berikut penjelasannya:

a. Dana Bagi Hasil (DBH).

Pada tahun 2004 dengan adanya UU nomor 33 tahun 2004, istilah dana bagi hasil muncul. Dalam penjelasannya, Dana Bagi Hasil adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah berdasarkan angka presentase untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi. Dana Bagi Hasil bersumber dari presentase atas penerimaan pajak dan penerimaan sumber daya alam. Berdasarkan sinkronisasi atas pengaturan undang-undang sektoral penerimaan Dana Bagi Hasil yang berasal dari penerimaan pajak terdiri atas:

- a) Pajak Bumi dan Bangunan (PBB).
- b) Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB); dan
- c) PPh Pasal 21.

Selain itu, penerimaan cukai juga dilakukan bagi hasil setelah ditetapkannya Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007. Penerimaan cukai belum dimasukkan dalam UU Nomor 3 Tahun 2004 sebagai salah satu kesepakatan yang muncul dalam risalah rapat DPR untuk menunggu

penetapan UU Cukai terlebih dahulu. Sementara DBH atas Penerimaan selain pajak terdiri atas:

- a. Penerimaan kehutanan yang berasal dari iuran ijin usaha pemanfaatan hutan, provisi sumber daya hutan, dan dana reboisasi yang dihasilkan dari wilayah Daerah yang bersangkutan.
 - b. Penerimaan pertambangan mineral dan batu bara yang berasal dari penerimaan iuran tetap dan penerimaan iuran eksploitasi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan.
 - c. Penerimaan negara dari sumber daya alam pertambangan minyak bumi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan.
 - d. Penerimaan negara dari sumber daya alam pertambangan gas bumi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan.
 - e. Penerimaan dari panas bumi yang berasal dari penerimaan setoran bagian Pemerintah Pusat, iuran tetap, dan iuran produksi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan.
 - f. Penerimaan perikanan yang berasal dari pungutan pengusaha perikanan dan pungutan hasil perikanan yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan.
- b. Dana Alokasi Umum (DAU).

Dana Alokasi Umum adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah dengan tujuan pemerataan kemampuan hubungan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka

pelaksanaan desentralisasi. Dana Alokasi Umum tersebut dialokasikan dalam bentuk *block grant*, yaitu penggunaan diserahkan sepenuhnya kepada daerah.

(2) Dana Transfer Khusus.

Dana Transfer Khusus adalah dana yang dialokasikan dalam APBN kepada daerah dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus, baik fisik maupun non fisik yang merupakan urusan daerah. Dana Transfer Khusus bersumber APBN yang dialokasikan pada daerah untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah yang ditetapkan oleh pemerintah pusat sesuai dengan kebutuhan peraturan perundang-undangan. Dana Transfer Khusus terdiri dari Dana Alokasi Khusus (DAK) Fisik dan Dana Alokasi Khusus (DAK) Non Fisik. Berikut penjelasan dari masing-masing pendapatan tersebut.

1) Dana Alokasi Khusus (DAK).

Berdasarkan pasal 35 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2009, Dana Alokasi Khusus adalah dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana Alokasi Khusus adalah alokasi dari anggaran pendapatan dan belanja negara kepada provinsi/kabupaten/kota tertentu dengan tujuan mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan pemerintah daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Pada tahun 2007, Dana Alokasi Khusus dialokasikan untuk tujuh bidang pelayanan pemerintahan, yaitu sebagai berikut:

- a. Pendidikan.
- b. Kesehatan.
- c. Infrastruktur.
- d. Prasarana pemerintah daerah.
- e. Kelautan dan perikanan.
- f. Pertanian.
- g. Lingkungan hidup.

Dana Alokasi Khusus (DAK) terdiri dari dua jenis, sebagai berikut penjelasannya:

a) Dana Alokasi Khusus (DAK) Fisik.

Dana Alokasi Khusus (DAK) Fisik merupakan dana yang dialokasikan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) kepada daerah tertentu dengan tujuan membantu mendanai kegiatan khusus fisik yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Tujuan dari penyaluran DAK Fisik adalah sebagai berikut:

1. Mempercepat penyediaan infrastruktur publik dan penguatan kualitas SDM, terutama melalui bidang Pendidikan, Kesehatan, air minum, perlindungan social, dan konektivitas antar wilayah.
2. Meningkatkan daya saing melalui inovasi, kemudahan berusaha, tata Kelola pemerintahan, dan kebijakam intensif yang mendukung iklim investasi.
3. Meningkatkan produktivitas terutama berorientasi ekspor melalui pengembangan potensi ekonomi daerah.

Menurut kegunaannya, DAK Fisik dibedakan menjadi 3 jenis, yaitu DAK Fisik Reguler, Adapun tujuan dari masing-masing DAK Fisik tersebut adalah sebagai berikut:

1) DAK Fisik Reguler.

Darahkan untuk meningkatkan kualitas kesejahteraan Masyarakat melalui pemenuhan pelayanan dasar dan pemerataan ekonomi.

2) DAK Fisik Penugasan.

Darahkan untuk mendukung pencapaian prioritas nasional yang menjadi kewenangan daerah dengan lingkup kegiatan spesifik dan Lokasi prioritas tertentu.

3) DAK Fisik Afirmasi.

Darahkan untuk mempercepat Pembangunan infrastruktur dan pelayanan dasar pada Lokasi prioritas yang termasuk kategori daerah perbatasan, kepulauan, tertinggal dan transmigrasi (Area/Spatial Based)

b) Dana Alokasi Khusus (DAK) Non Fisik.

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan tentang Perubahan Rincian Dana Alokasi Khusus Non Fisik Tahun 2022 Pasal 1, Dana Alokasi Khusus (DAK) Non Fisik adalah dana yang dialokasikan dalam APBN kepada daerah dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus non fisik yang merupakan urusan daerah. DAK Non Fisik terdiri dari beberapa bagian, yaitu sebagai berikut:

- a) Bantuan Operasional Sekolah (BOS).
- b) Bantuan Operasional Penyelenggaraan (BOP) Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD).
- c) Tunjangan Profesi Guru Pegawai Sipil Daerah (PNSD).
- d) Dana Tambahan Penghasilan Guru PNSD.
- e) Tunjangan Khusus Guru PNSD di Daerah Khusus (BOK).
- f) Bantuan Operasional Kesetahan (BOK).
- g) Dana Peningkatan Kapasitas Koperasi dan UKM (PK2UKM).
- h) Dana Pelayanan Administrasi Kependudukan (Adminduk).

Mulai tahun 2019 ada tambahan empat jenis DAK Non Fisik berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 8/PMK.07/2019 tentang Pengelolaan Dana Alokasi Khusus Non Fisik, di antaranya sebagai berikut:

- a) Bantuan Operasional Penyelenggaraan (BOP) Pendidikan Kesetaraan.
- b) BOP Museum dan Taman Budaya.
- c) Dana Pelayanan Kepariwisata.
- d) Bantuan Biaya Layanan Pengelolaan Sampah (BPLS).

Tujuan dari penambahan empat jenis DAK Non Fisik tersebut yaitu supaya kualitas pelayanan publik di daerah menjadi lebih optimal, seperti memenuhi kebutuhan belajar Masyarakat yang tidak dapat dijangkau dan dipenuhi oleh jalur pendidikan formal.

- 2) Dana Intensif Daerah merupakan pendapatan transfer yang ber sumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan kepada daerah tertentu berdasarkan kriteria tertentu dengan tujuan untuk memberikan penghargaan atas perbaikan dan/atau pencapaian kinerja tertentu.
- 3) Dana Otonomi Khusus, merupakan pendapatan transfer yang dialokasikan kepada daerah yang memiliki otonomi khusus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 4) Dana Keistimewaan, merupakan pendapatan transfer yang dialokasikan kepada daerah Istimewa sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- 5) Dana Desa, merupakan pendapatan transfer bersumber dari APBN yang diperuntukkan bagi desa yang ditransfer melalui APBD kabupaten/kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan Pembangunan,

pembeninaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan Masyarakat.

Transfer antar-daerah, terdiri atas:

- (a) Pendapatan bagi hasil.
- (b) Bantuan keuangan.

3. Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah merupakan seluruh pendapatan daerah selain pendapatan transfer, yang meliputi hibah, dana darurat, dan lain-lain pendapatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah meliputi sebagai berikut:

a) Hibah.

Berdasarkan Pasal 47 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019, Hibah merupakan bantuan berupa uang, dan/atau jasa yang berasal dari pemerintah pusat, pemerintah daerah lain, Masyarakat, dan badan usaha dalam negeri atau luar negeri yang tidak mengikat untuk menunjang peningkatan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

b) Dana Darurat.

Berdasarkan pasal 48 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019, Dana Darurat merupakan dana yang berasal dari APBN yang diberikan kepada Daerah pada tahap pasca bencana untuk mendanai keperluan mendesak yang diakibatkan oleh bencana yang tidak mampu ditanggulangi oleh Daerah dengan menggunakan sumber APBD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

c) Lain-lain Pendapatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2. Belanja Daerah

Berdasarkan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, Belanja adalah semua kewajiban belanja yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Belanja merupakan kewajiban pemerintah daerah mengurangi kekayaan daerah yang terjadi akibat transaksi masalah. Namun dalam hal ini, perlu dipahami bahwa belanja daerah berbeda yang menyebabkan berkurangnya kas direkening kas umum daerah dikategorikan sebagai belanja. Namun setiap belanja merupakan pengeluaran pemerintah daerah. Berdasarkan Pasal 55 ayat (1) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, klasifikasi Belanja Daerah terdiri dari:

1) Belanja Operasi.

Berdasarkan Pasal 55 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019, Belanja Operasi merupakan pengeluaran anggaran untuk kegiatan sehari-hari Pemerintah Daerah yang memberi manfaat jangka pendek. Belanja Operasi meliputi sebagai berikut:

(1) Belanja Pegawai.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011, Belanja Pegawai adalah belanja pemerintah pusat yang digunakan untuk membiayai kompensasi dalam bentuk uang atau barang yang diberikan kepada pegawai Pemerintah Pusat, pensiunan, anggota Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan pejabat negara, baik yang bertugas di dalam negeri maupun di luar negeri, sebagai imbalan atas pekerjaan yang telah dilaksanakan, kecuali pekerjaan yang berkaitan dengan pembentukan modal.

(2) Belanja Barang.

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 101/PMK.02/2011 Tentang Klasifikasi Anggaran, Belanja Barang

2. Belanja Daerah

Berdasarkan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, Belanja adalah semua kewajiban belanja yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Belanja merupakan kewajiban pemerintah daerah mengurangi kekayaan daerah yang terjadi akibat transaksi masalah. Namun dalam hal ini, perlu dipahami bahwa belanja daerah berbeda yang menyebabkan berkurangnya kas direkening kas umum daerah dikategorikan sebagai belanja. Namun setiap belanja merupakan pengeluaran pemerintah daerah. Berdasarkan Pasal 55 ayat (1) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, klasifikasi Belanja Daerah terdiri dari:

1) Belanja Operasi.

Berdasarkan Pasal 55 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019, Belanja Operasi merupakan pengeluaran anggaran untuk kegiatan sehari-hari Pemerintah Daerah yang memberi manfaat jangka pendek. Belanja Operasi meliputi sebagai berikut:

(1) Belanja Pegawai.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011, Belanja Pegawai adalah belanja pemerintah pusat yang digunakan untuk membiayai kompensasi dalam bentuk uang atau barang yang diberikan kepada pegawai Pemerintah Pusat, pensiunan, anggota Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan pejabat negara, baik yang bertugas di dalam negeri maupun di luar negeri, sebagai imbalan atas pekerjaan yang telah dilaksanakan, kecuali pekerjaan yang berkaitan dengan pembentukan modal.

(2) Belanja Barang.

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 101/PMK.02/2011 Tentang Klasifikasi Anggaran, Belanja Barang

adalah pengeluaran untuk membeli barang dan/atau jasa yang habis pakai untuk memproduksi barang dan/atau jasa yang dipasarkan maupun yang tidak dipasarkan serta pengadaan barang yang dimaksudkan untuk diserahkan atau dijual kepada Masyarakat di luar kriteria belanja bantuan sosial serta belanja perjalanan.

(3) Belanja Bunga.

Belanja bunga adalah pengeluaran anggaran yang digunakan untuk membayar bunga atas kewajiban penggunaan pokok utang (principal outstanding). Ini termasuk pembayaran biaya-biaya yang terkait dengan pinjaman dan hibah yang diberikan oleh pemerintah kota, seperti biaya janji dan denda.

(4) Belanja Subsidi.

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 101/PMK.02/2011 Tentang Klasifikasi Anggaran, Belanja Subsidi adalah alokasi anggaran yang diberikan kepada perusahaan/Lembaga untuk memproduksi, menjual, mengekspor, atau mengimpor barang dan jasa, yang memenuhi hajat hidup orang banyak semedikian rupa sehingga harga jualnya lebih terjangkau oleh Masyarakat. Belanja Subsidi diberikan oleh Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara.

(5) Belanja Hibah.

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 101/PMK.02/2011 Tentang Klasifikasi Anggaran, Belanja Hibah adalah belanja pemerintahan pusat dalam bentuk transfer uang/barang kepada pemerintah negara lain, organisasi internasional, BUMN/D, dan pemerintah daerah yang bersifat sukarela, tidak wajib, tidak mengikat, dan tidak perlu dibayar kembali serta tidak terus menerus dan dilakukan dengan naskah perjanjian antara pemberi hibah dan penerima hibah dengan pengalihan hak dalam bentuk uang, barang, atau jasa. Termasuk

dalam belanja hibah adalah pinjaman dan/ atau hibah luar negeri yang diterushibahkan ke daerah.

(6) Belanja Sosial.

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 101/PMK.02/2011 Tentang Klasifikasi Anggaran, Transfer uang atau barang yang diberikan oleh Pemerintah Pusat/Daerah kepada masyarakat guna melindungi dari kemungkinan terjadinya resiko sosial. Bantuan sosial dapat langsung diberikan kepada anggota masyarakat dan/atau lembaga kemasyarakatan termasuk didalamnya bantuan untuk lembaga non pemerintah bidang pendidikan, keagamaan, dan bidang lain yang berperan untuk melindungi individu, kelompok dan/atau masyarakat dari kemungkinan terjadinya risiko sosial. Risiko sosial adalah kejadian atau peristiwa yang dapat menimbulkan potensi terjadinya kerentanan sosial yang ditanggung oleh individu, keluarga, kelompok, dan atau masyarakat sebagai dampak krisis sosial, krisis ekonomi, krisis politik, fenomena alam, dan bencana alam yang jika tidak diberikan belanja bansos akan semakin terpuruk dan tidak dapat hidup dalam kondisi wajar.

2) Belanja Modal.

Belanja modal adalah pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Belanja modal meliputi antara lain belanja modal untuk perolehan tanah, gedung dan bangunan, peralatan, aset tak berwujud. Belanja modal dipergunakan untuk antara lain:

(1) Belanja modal tanah, adalah seluruh pengeluaran yang dilakukan untuk pengadaan/ pembelian/pembebasan penyelesaian, balik nama dan sewa tanah, pengosongan, pengurugan, perataan, pematangan tanah, pembuatan sertifikat,

dan pengeluaran lainnya sehubungan dengan perolehan hak atas tanah dan sampai tanah dimaksud dalam kondisi siap digunakan/pakai.

- (2) Belanja modal peralatan dan mesin, adalah pengeluaran untuk pengadaan peralatan dan mesin yang digunakan dalam pelaksanaan kegiatan antara lain biaya pembelian, biaya pengangkutan, biaya instalasi, serta biaya langsung lainnya untuk memperoleh dan mempersiapkan sampai peralatan dan mesin tersebut siap digunakan, termasuk pengeluaran setelah perolehan (*subsequent expenditure*) peralatan dan mesin yang memenuhi persyaratan untuk dikapitalisasi.
- (3) Belanja modal gedung dan bangunan, adalah pengeluaran untuk memperoleh gedung dan bangunan baik secara kontraktual maupun swakelola sampai dengan gedung dan bangunan siap digunakan meliputi biaya pembelian atau biaya konstruksi, termasuk biaya pengurusan izin mendirikan bangunan, notaris, dan pajak (kontraktual).

3) Belanja Tak Terduga.

Belanja tidak 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 pusat/daerah.

4) Belanja Transfer.

Belanja Transfer adalah belanja berupa pengeluaran uang atau kewajiban untuk mengeluarkan uang dari entitas pelaporan kepada suatu entitas pelaporan lain yang diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan.

3. Pembiayaan

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan mendefinisikan pembiayaan sebagai seluruh transaksi keuangan pemerintah, baik penerimaan maupun pengeluaran, yang perlu dibayar atau 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 investasi. Sementara, pengeluaran pembiayaan antara lain digunakan untuk pembayaran kembali pokok pinjaman, pemberian pinjaman kepada entitas lain, dan penyertaan modal oleh pemerintah.

Penerimaan pembiayaan adalah semua penerimaan rekening Kas Umum Daerah antara lain berasal dari penerimaan pinjaman, penjualan obligasi pemerintah, hasil privatisasi perusahaan daerah, penerimaan kembali pinjaman yang diberikan oleh pihak ketiga, penjualan investasi permanen lainnya, dan pencairan dana cadangan. Penerimaan pembiayaan dilaksanakan berdasarkan azas bruto, yaitu dengan membukukan penerimaan bruto, dan tidak mencatat jumlah netonya (setelah dikompesasikan dengan pengeluaran). Pencairan Dana Cadangan mengurangi Dana Cadangan yang bersangkutan. Penerimaan pembiayaan terdiri dari:

- 1) Penggunaan Sisa lebih/kurang Pembiayaan anggaran SiLPA.
- 2) Pencairan Dana Cadangan.
- 3) Hasil Penjualan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan.
- 4) Pinjaman Dalam Negeri.
- 5) Penerimaan Kembali Piutang.
- 6) Penerimaan kembali investasi Non Permanen Lainnya.
- 7) Pinjaman Luar Negeri.
- 8) Penerimaan utang jangka panjang lainnya.

Peraturan Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 (Paragraf 55) tentang Standar Akuntansi Pemerintah, pengeluaran pembiayaan didefinisikan sebagai semua pengeluaran Rekening Kas Umum Negara/Daerah antara lain pemberian pinjaman kepada pihak ketiga, penyertaan modal pemerintah, pembayaran kembali pokok pinjaman dalam periode tahun anggaran tertentu, dan pembentukan dana cadangan. Menurut Halkadri Fitra (2019) Pengeluaran pembiayaan adalah semua pengeluaran Rekening Kas Umum Daerah antara lain:

- 1) Pemberian pinjaman kepada pihak ketiga.
- 2) Penyertaan modal investasi pemerintah.
- 3) Pembayaran kembali pokok pinjaman dalam atau luar negeri dalam periode tahun anggaran tertentu.
- 4) Pembentukan dana cadangan.
- 5) Pengeluaran investasi non permanen lainnya.
- 6) Pembayaran utang jangka panjang lainnya.

2.3 Laporan Realisasi Anggaran

2.3.1 Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD)

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, saldo anggaran lebih, arus kas, hasil operasi, dan perubahan ekuitas.

2.3.2 Pengertian Laporan Realisasi Anggaran

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, Laporan Realisasi Anggaran adalah laporan keuangan yang menyajikan ikhtisar sumber alokasi dan pemakaian sumber daya keuangan yang dikelola oleh pemerintah pusat/daerah, yang menggambarkan perbandingan antara anggaran dan realisasi dalam satu periode pelaporan. Unsur yang dicakup secara langsung oleh Laporan

Realisasi Anggaran terdiri dari pendapatan-LRA, belanja, transfer, dan pembiayaan.

2.3.3 Manfaat Laporan Realisasi Anggaran

Menurut Standar Akuntansi Pemerintahan 2010, Laporan Realisasi Anggaran bermanfaat untuk menyediakan informasi mengenai realisasi pendapatan, belanja, transfer, surplus atau defisit, dan pembiayaan dari suatu entitas pelaporan yang masing-masing diperbandingkan dengan anggarannya. Laporan ini juga bermanfaat untuk memberikan informasi yang berguna dalam memprediksi sumber daya ekonomi yang akan diterima untuk mendanai kegiatan pemerintah pusat dan daerah dalam periode mendatang dengan menyajikan laporan anggaran.

2.3.4 Elemen Laporan Realisasi Anggaran

Unsur yang dicakup secara langsung oleh Laporan Realisasi Anggaran terdiri dari:

1. Pendapatan-LRA.

Pendapatan-LRA adalah hak pemerintah yang diterima oleh Bendahara Umum Daerah atau entitas pemerintah lainnya yang menambah Saldo Anggaran Lebih selama tahun anggaran yang bersangkutan. Tidak perlu dibayar kembali oleh pemerintah.

2. Belanja.

Belanja adalah semua pengeluaran oleh Bendahara Umum Daerah yang mengurangi Saldo Anggaran Lebih dalam periode tahun anggaran bersangkutan yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh pemerintah.

3. Transfer.

Transfer adalah penerimaan atau pengeluaran uang oleh suatu entitas pelaporan dari/kepada entitas pelaporan lain, termasuk dana perimbangan dan dana bagi hasil.

4. Pembiayaan.

Pengeluaran, juga dikenal sebagai pembiayaan, adalah setiap pengeluaran atau penerimaan yang tidak berdampak pada kekayaan bersih entitas yang harus dibayar kembali atau akan diterima kembali pada tahun anggaran bersangkutan dan tahun-tahun anggaran berikutnya. Dalam penganggaran pemerintah, ini terutama dimaksudkan untuk mengurangi kekurangan atau memanfaatkan surplus anggaran.

2.4 Pengukuran Kinerja Keuangan

2.4.1 Pengertian Kinerja Keuangan

Surifah (2002:35) menyatakan bahwa kinerja adalah salah satu komponen penting yang menunjukkan seberapa efektif dan efisien suatu organisasi dalam mencapai tujuan.

Beaver (1967) menyatakan bahwa manajemen perusahaan membuat banyak keputusan individu secara teratur, yang berkontribusi pada kinerja perusahaan. Keputusan tentang investasi, operasional, dan pembiayaan termasuk dalam hal ini.

Callahan (2007) menyatakan bahwa kinerja keuangan adalah hasil yang dicapai oleh suatu perusahaan, yang ditunjukkan dalam bentuk nilai uang dan biasanya diungkapkan dalam laporan keuangan perusahaan. Penghasilan dan laba adalah dua cara untuk mengukur kinerja keuangan perusahaan. Website Callahan juga mendukung pernyataannya, menyatakan bahwa kinerja perusahaan adalah istilah yang sering digunakan untuk menunjukkan hasil operasi perusahaan selama periode tertentu, dan ini biasanya diperoleh dari laporan keuangan perusahaan, baik dari neraca, laba rugi, maupun arus kas.

2.4.2 Tujuan Pengukuran Kinerja Keuangan Pemda

Pengukuran Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah dilakukan untuk memenuhi 3 tujuan yaitu (Mardiasmo, 200: 121) :

1. Memperbaiki kinerja Pemerintah Daerah.
2. Membantu mengalokasikan sumber daya dan pembuatan keputusan.
3. Mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan.

Pengukuran Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah dilakukan untuk digunakan sebagai tolok ukur dalam (Halim 2007:230):

1. Menilai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan otonomi daerah.
2. Mengukur efektivitas dan efisiensi 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 dilakukan selama periode waktu tertentu.

2.4.3 Cara Mengukur Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Kinerja keuangan merupakan pengukuran kinerja berdasarkan penghitungan menggunakan indikator keuangan. Kinerja keuangan Pemda dapat dihitung dengan menggunakan rasio efisiensi. Rasio efisiensi menghitung realisasi pengeluaran atau belanja terhadap realisasi total pendapatan (Halim, 2007).

2.5 Analisis Rasio Kinerja Pelaksanaan Anggaran Belanja Daerah

2.5.1 Rasio Varians Belanja

Dalam hal belanja terdapat ketentuan bahwa anggaran belanja merupakan batas maksimum pengeluaran yang boleh dilakukan pemerintah. Dalam hal ini pemerintah akan dinilai baik kinerja belanjanya apabila realisasi belanja tidak melebihi dari yang di anggarkan. Analisis varians merupakan analisis terhadap perbedaan atau selisih antara realisasi belanja dengan anggaran. Analisis varians cukup sederhana namun dapat memberikan informasi yang sangat berarti. Berdasarkan Laporan Realisasi Anggaran yang disajikan, pembaca laporan dapat mengetahui secara langsung langsung besarnya varians anggaran belanja dengan realisasinya yang bisa dinyatakan dalam bentuk nilai nominal atau persentasenya. Selisih anggaran belanja dikategorikan menjadi dua jenis, yaitu: 1) selisih disukai (*favourable varians*) dan 2) selisih tidak disukai (*unfavourable varians*). Dalam hal realisasi belanja lebih kecil dari anggarannya maka disebut *favourable*, sedangkan jika realisasi belanja lebih besar dari anggarannya maka di kategorikan *unfavourable varians*.

Selisih realisasi belanja dengan yang di anggarkan yang cukup signifikan bisa memberikan dua kemungkinan, pertama hal itu menunjukkan adanya efisiensi anggaran. Kedua justru sebaliknya, jika terjadi selisih kurang maka sangat mungkin telah terjadi kelemahan dalam perencanaan anggaran sehingga estimasi belanjanya kurang tepat, atau tidak terserapnya anggaran tersebut bisa jadi disebabkan karena sudah di amanatkan dalam anggaran. Perbedaan atau selisih antara realisasi belanja dengan anggaran belanja dapat dihitung dengan menggunakan analisis varians belanja yaitu sebagai berikut:

$$\text{Rasio Varians Belanja} = \text{Realisasi Anggaran} - \text{Anggaran Belanja}$$

Anggaran belanja maka penilaian kinerja dari analisis varians belanja adalah sebagai berikut:

Tabel 2. 1 Kriteria Rasio Varians Belanja

Kriteria	Ukuran
Baik	Relalisasi Belanja \leq Anggaran Belanja
Sangat Baik	Relalisasi Belanja $>$ Anggaran Belanja

2.5.2 Rasio Keserasian Belanja

Analisis keserasian belanja berguna untuk mengetahui keseimbangan antarbelanja dan terkait dengan fungsi anggaran sebagai alat untuk distribusi, alokasi, dan stabilitasi. Pemerintah daerah harus membuat harmonisasi belanja agar fungsi anggaran berjalan dengan baik. Analisis keserasian belanja antara lain berupa:

2.5.2.1 Rasio Belanja Per Fungsi Terhadap Total Belanja

Analisis belanja per fungsi terhadap total belanja dihitung dengan cara membandingkan belanja dengan tiap-tiap fungsi terhadap total belanja dalam APBD. Dalam hal ini terdapat sembilan fungsi, yaitu:

1. Pelayanan Umum Pemerintah.
2. Ketertiban dan Keamanan.
3. Ekonomi.
4. Lingkungan Hidup.
5. Perumahan dan Fasilitas Umum.
6. Kesehatan.
7. Pariwisata dan Budaya.
8. Pendidikan.
9. Perlindungan Sosial.

$$\text{Rasio Belanja per Fungsi} = \frac{\text{Realisasi Belanja Fungsi ...}}{\text{Total Belanja Daerah}} \times 100\%$$

Untuk memahami pola dan arah pengeluaran pemerintah daerah, sangat penting untuk mengetahui rasio belanja per fungsi. Selain itu, informasi ini sangat penting untuk mengevaluasi apakah pemerintah daerah telah mematuhi peraturan, seperti Undang-Undang Dasar yang mewajibkan anggaran untuk pendidikan sebesar 20% dari total APBD, serta apakah porsi anggaran untuk kesehatan, lingkungan hidup, dan perlindungan sosial cukup. Indeks Pembangunan Manusia, yang mengevaluasi aspek pendidikan, kesehatan, dan efisiensi ekonomi, harus menjadi prioritas utama.

2.5.2.2 Rasio Belanja Operasi Terhadap Total Belanja

Analisis Belanja Operasi terhadap Belanja Total adalah perbandingan antara total belanja operasi dan belanja daerah. Dengan cara ini, pembaca laporan diberitahu tentang bagian belanja daerah yang dialokasikan untuk belanja operasi. Belanja operasi adalah belanja yang manfaatnya habis dalam satu tahun anggaran, sehingga jangka pendek dan kadang-kadang berulang. Belanja daerah biasanya didominasi oleh belanja operasi, yang biasanya berkisar antara 60 dan 90% dari total belanja daerah. Pemerintah daerah dengan tingkat pendapatan rendah cenderung memiliki porsi belanja operasi yang lebih rendah daripada pemerintah daerah dengan tingkat pendapatan tinggi. Menurut Mahmudi(2019:162) rasio belanja operasi terhadap total belanja dapat dihitung dengan rumus :

$$\text{Rasio Belanja Operasi Thd Total} = \frac{\text{Realisasi Belanja Operasi}}{\text{Total Belanja Daerah}} \times 100\%$$

2.5.2.3 Rasio Belanja Modal Terhadap Total Belanja

Analisis Belanja Modal terhadap Total Belanja merupakan perbandingan antara total realisasi belanja modal dengan total

belanja daerah. Berdasarkan rasio ini, pembaca laporan dapat mengetahui porsi belanja daerah yang dialokasikan untuk investasi dalam bentuk modal pada tahun anggaran bersangkutan. Berbeda dengan belanja operasi yang bersifat jangka pendek dan rutin, pengeluaran belanja modal yang dilakukan saat ini akan memberikan manfaat jangka menengah dan panjang. Selain itu, belanja modal juga tidak bersifat rutin. Belanja modal ini akan mempengaruhi neraca pemerintah daerah, yaitu menambah aset daerah. Kebalikan dengan belanja operasi, pemerintah daerah dengan tingkat pendapatan daerah rendah pada umumnya justru memiliki proporsi tingkat belanja modal yang lebih tinggi dibandingkan daerah dengan pendapatan tinggi. Hal ini disebabkan pemerintah daerah dengan pendapatan rendah berorientasi untuk giat melakukan belanja modal sebagai bagian dari investasi jangka panjang, sedangkan pemerintah daerah yang pendapatannya tinggi biasanya telah memiliki aset modal yang mencukupi. Pada umumnya proporsi belanja modal terhadap total belanja daerah adalah antara 5-20 persen. Menurut Mahmudi (2019:163) rasio belanja modal ini dirumuskan sebagai berikut:

$$\text{Rasio Belanja Modal Thd Total Belanja} = \frac{\text{Realisasi Belanja Modal}}{\text{Total Belanja Daerah}} \times 100\%$$

2.5.2.4 Rasio Belanja Langsung dan Tidak Langsung

Analisis proporsi belanja langsung dan tidak langsung bermanfaat untuk kepentingan manajemen internal pemerintah daerah, yaitu untuk pengendalian biaya dan pengendalian anggaran. Pengklasifikasian belanja ke dalam belanja langsung dan tidak langsung merupakan klasifikasi berdasarkan aktivitas, sedangkan pengklasifikasian belanja ke dalam belanja operasi dan belanja modal adalah klasifikasi berdasarkan jangka waktu manfaat yang

dinikmati atas belanja tersebut. Menurut Mahmudi (2019:164) rasio belanja langsung modal ini dirumuskan sebagai berikut:

$$\text{Rasio Belanja Lngsg Thd Total Belanja} = \frac{\text{Total Belanja Lngsg}}{\text{Total Belanja Daerah}} \times 100\%$$

Sementara itu, rasio belanja tidak langsung dirumuskan sebagai berikut:

$$\text{Rasio Tidak Lngsg Thd Total Belanja} = \frac{\text{Total Belanja Tdk Lngsg}}{\text{Total Belanja Daerah}} \times 100\%$$

2.5.3 Rasio Efisiensi Belanja

Rasio efisiensi belanja merupakan perbandingan antara realisasi belanja dengan anggaran belanja. Rasio efisiensi belanja ini digunakan untuk mengukur tingkat penghematan anggaran yang dilakukan pemerintah. Angka yang dihasilkan dari rasio efisiensi ini tidak bersifat absolut, tetapi relatif. Artinya tidak ada standar baku yang dianggap baik untuk rasio ini. Kita hanya dapat mengatakan bahwa tahun ini belanja pemerintah daerah relatif lebih efisien dibandingkan tahun lalu, Unit Kerja A lebih efisien dibandingkan Unit Kerja B. Pemerintah Daerah dinilai telah melakukan efisiensi anggaran jika rasio efisiensinya kurang dari 100%, sebaliknya jika lebih maka mengindikasikan telah terjadi pemborosan anggaran. Menurut Mahmudi (2019:164) rasio efisiensi belanja dirumuskan sebagai berikut:

Tabel 2.2 Kriteria Rasio Efisiensi Belanja

Kriteria Efisiensi	Persentase Efisiensi
100% keatas	Tidak Efisien
100%	Efisien Berimbang
Kurang Dari 100%	Efisien

Sumber : Mahsun (2012:187)

$$\text{Rasio Efisiensi} = \frac{\text{Realisasi Belanja}}{\text{Anggaran Belanja}} \times 100\%$$

2.5.4 Rasio Belanja Daerah Terhadap PDRB

Rasio belanja daerah terhadap PDRB merupakan perbandingan antara total belanja daerah dengan PDRB yang dihasilkan daerah. Rasio ini menunjukkan produktivitas dan efektivitas belanja daerah. Menurut Mahmudi (2019:164) rasio belanja daerah terhadap PDRB dirumuskan sebagai berikut:

$$\text{Rasio Belanja Daerah Thd PDRB} = \frac{\text{Realisasi Belanja Daerah}}{\text{Total PDRB}}$$