

BAB II

KAJIAN TEORI DAN PUSTAKA

A. Keuangan Daerah

Keuangan daerah mencakup semua aset dan kewajiban yang bernilai uang dan berkaitan dengan aktivitas dalam pemerintah daerah termasuk segala bentuk kekayaan yang terkait dengan hak dan kewajiban daerah tersebut. Ruang lingkup keuangan daerah meliputi keuangan yang dikelola secara langsung, seperti Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) serta barang-barang inventaris milik daerah, dan juga kekayaan daerah yang terpisah, seperti Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) (Yani 2009:347). Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019, Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang serta segala bentuk kekayaan yang dapat dijadikan milik daerah berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut. Keuangan daerah meliputi:

1. Hak daerah untuk mengumpulkan pajak dan retribusi daerah, serta melakukan pinjaman
2. Kewajiban daerah untuk melaksanakan tugas pemerintah daerah dan melunasi pinjaman kepada pihak ketiga
3. Penerimaan daerah
4. Pengeluaran daerah
5. Kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan daerah yang telah dipisahkan
6. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah daerah untuk kepentingan tugas pemerintahan atau kepentingan umum.

Keuangan daerah adalah komponen penting dalam pelaksanaan otonomi daerah, karena berfungsi untuk mendukung pembiayaan pembangunan di sektor infrastruktur, pendidikan, kesehatan, dan sektor lainnya yang secara langsung memengaruhi kesejahteraan masyarakat. Di samping itu, keuangan daerah juga bertujuan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik dan mendorong kemandirian daerah dengan

mengoptimalkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) serta mengurangi ketergantungan pada pemerintah pusat. Menurut Mahmudi (2018), siklus pengelolaan keuangan daerah merupakan serangkaian langkah yang perlu dilakukan oleh pemerintah daerah dalam mengelola keuangan yang menjadi wewenang dan tanggungjawab pemerintah. Tujuan dari siklus ini adalah untuk memastikan bahwa pengelolaan keuangan tersebut memenuhi prinsip-prinsip ekonomi, efisiensi, efektivitas, transparansi, dan akuntabilitas. Siklus pengelolaan keuangan daerah terdiri dari tiga tahap yaitu tahap perencanaan, tahap pelaksanaan atau implementasi, dan tahap pelaporan dan evaluasi.

B. Pengertian Anggaran dan Kinerja Anggaran

Menurut Mardiasmo (2018:75), Anggaran merupakan sebuah representasi dari proyeksi kinerja yang ingin dicapai dalam periode tertentu, yang dinilai dalam ukuran keuangan. Hal ini sejalan dengan pendapat Nordiawan dan Hertianti (2010:69) yang menyatakan anggaran sebagai pernyataan yang menggambarkan estimasi kinerja yang ingin dicapai dalam jangka waktu tertentu dan dinyatakan dalam bentuk keuangan. Sedangkan pengertian mengenai kinerja anggaran menurut Bastian (2006:274), “Kinerja anggaran adalah gambaran pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan atau kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi, dan visi organisasi.”

Hubungan antara anggaran dan kinerja anggaran sangat erat, di mana keduanya saling memengaruhi dalam proses pengelolaan keuangan suatu organisasi. Anggaran berfungsi sebagai rencana keuangan yang menetapkan estimasi pendapatan dan pengeluaran dalam periode tertentu, serta menjadi acuan bagi organisasi untuk meraih tujuan dan sasarannya. Di sisi lain, kinerja anggaran mencerminkan sejauh mana pelaksanaan kegiatan atau kebijakan yang telah direncanakan dalam anggaran dapat mencapai sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi. Hasil kinerja yang baik menandakan bahwa anggaran telah dikelola dengan efektif dan sumber daya telah digunakan secara optimal. Sehubungan dengan hal tersebut penting untuk memahami fungsi anggaran dalam pengelolaan keuangan. Mardiasmo (2018) menyatakan bahwa anggaran memiliki sejumlah fungsi dalam pengelolaan organisasi di sektor publik, yang

dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Anggaran sebagai alat perencanaan
2. Anggaran sebagai alat pengendalian
3. Anggaran sebagai alat kebijakan
4. Anggaran sebagai alat politik
5. Anggaran sebagai alat koordinasi dan komunikasi
6. Anggaran sebagai alat penilaian kinerja
7. Anggaran sebagai alat motivasi.

Tingginya ekspektasi masyarakat terhadap kinerja dan akuntabilitas pemerintah daerah menyebabkan perlunya pengukuran kinerja mereka. Pengukuran ini memiliki berbagai tujuan, terutama untuk meningkatkan kinerja dan akuntabilitas pemerintah daerah. Dengan demikian, pemerintah daerah dituntut untuk mampu menciptakan ukuran kinerja yang efektif.

C. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Menurut Mardiasmo (2018), “Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan instrumen kebijakan yang utama bagi Pemerintah Daerah. Sebagai instrumen kebijakan, anggaran daerah menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas. Anggaran daerah digunakan sebagai alat untuk menentukan besar pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran di masa-masa yang akan datang, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kinerja, alat untuk memotivasi para pegawai, dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja”. APBD terdiri atas pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah.

1. Pendapatan Daerah

Menurut Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP), pendapatan daerah adalah semua penerimaan rekening kas umum negara/daerah yang menambah ekuitas dalam periode tahun anggaran bersangkutan yang menjadi hak pemerintah dan tidak perlu dibayar kembali oleh pemerintah. pendapatan daerah diklasifikasikan sebagai berikut:

a. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Menurut Mardiasmo (2007:32), “Pendapatan Asli Daerah adalah penerimaan yang diperoleh dari sektor pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah”. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Pasal 3 ayat 1 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dinyatakan bahwa PAD bertujuan memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah sebagai wujud desentralisasi. Berikut ini yang termasuk dalam komponen PAD:

1) Pajak Daerah

Pajak daerah merupakan kontribusi wajib yang harus dibayarkan oleh individu atau badan usaha kepada pemerintah daerah dan bersifat mengikat. Pembayaran ini tidak memberikan imbalan langsung kepada pembayar, melainkan digunakan untuk mendanai kebutuhan daerah demi kesejahteraan masyarakat luas (Halim, 2008).

2) Retribusi Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Pasal 1, 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. Berikut ini yang termasuk dalam objek retribusi:

- a) Retribusi Jasa Umum, adalah pelayanan yang disediakan atau diberikan pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau Badan.
- b) Retribusi Jasa Usaha, adalah pelayanan yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial yang meliputi pelayanan dengan menggunakan/memanfaatkan kekayaan daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal

dan/atau pelayanan oleh pemerintah daerah sepanjang belum disediakan secara memadai oleh pihak swasta.

- c) Retribusi Perizinan Tertentu, adalah pelayanan perizinan tertentu oleh pemerintah daerah kepada orang pribadi atau Badan yang dimaksudkan untuk pengaturan dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

3) Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 Pasal 285 dijelaskan bahwa hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan antara lain bagian laba dari BUMD dan hasil kerja sama dengan pihak ketiga.

4) Lain-lain PAD yang Sah

Berdasarkan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 90 Tahun 2004 Pasal 2, lain-lain PAD yang sah adalah pendapatan asli daerah yang tidak termasuk dalam jenis pajak daerah, retribusi daerah, dan juga hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Objek lain-lain PAD yang sah terdiri dari:

- a) Hasil penjualan BUMD yang tidak dipisahkan
- b) Hasil pemanfaatan BUMD yang tidak dipisahkan
- c) Hasil kerja sama daerah
- d) Jasa giro
- e) Hasil pengelolaan dana bergulir
- f) Pendapatan bunga
- g) Penerimaan atas tuntutan ganti rugi kerugian keuangan daerah
- h) Penerimaan komisi, potongan atau bentuk lain sebagai akibat penjualan, tukar menukar, hibah, asuransi, pengadaan barang dan jasa termasuk penerimaan lain sebagai akibat penyimpanan uang di bank, penerimaan dari hasil pemanfaatan barang daerah atau dari kegiatan lain merupakan pendapatan daerah

- i) Penerimaan keuntungan dari nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing
- j) Pendapatan denda atas keterlambatan pelaksanaan pekerjaan
- k) Pendapatan denda pajak daerah
- l) Pendapatan hasil eksekusi jaminan
- m) Pendapatan dari pengembalian
- n) Pendapatan dari Badan Layanan Umum Daerah; dan
- o) Pendapatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

b. Pendapatan Transfer

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019, pendapatan transfer meliputi:

1) Transfer Pemerintah Pusat

Transfer pemerintah pusat meliputi:

a) Dana Perimbangan

Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang diberikan kepada daerah. Tujuannya untuk membantu daerah membiayai kebutuhannya sebagai bagian dari sistem desentralisasi. Dana ini mencakup dana alokasi umum, dana alokasi khusus, dana bagi hasil.

b) Dana insentif daerah

Dana insentif daerah bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu berdasarkan kriteria tertentu dengan tujuan untuk memberikan penghargaan atas perbaikan dan/atau pencapaian kinerja tertentu.

c) Dana otonomi khusus

Dana otonomi khusus dialokasikan kepada daerah yang memiliki otonomi khusus sesuai dengan ketentuan peraturan undang-undangan.

d) Dana keistimewaan

Dana keistimewaan dialokasikan kepada daerah istimewa sesuai dengan peraturan undang-undangan.

e) Dana desa

Dana desa bersumber dari APBN yang diperuntukkan bagi desa yang ditransfer melalui APBD kabupaten/kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat.

2) Transfer antar-daerah

Transfer antar-daerah meliputi:

a) Pendapatan bagi hasil

Pendapatan bagi hasil merupakan dana yang bersumber dari pendapatan daerah yang dialokasikan kepada daerah lain berdasarkan angka presentase tertentu sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

b) Bantuan keuangan

Bantuan keuangan merupakan dana yang diterima dari daerah lainnya baik dalam rangka kerjasama daerah, pemerataan peningkatan kemampuan keuangan, dan/atau tujuan tertentu lainnya.

c. Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 295, lain-lain pendapatan daerah yang sah merupakan seluruh pendapatan daerah selain pendapatan asli daerah dan pendapatan transfer, yang meliputi hibah, dana darurat, dan lain-lain pendapatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

1) Hibah

Hibah merupakan bantuan berupa uang, barang, 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 pemerintah yang menjadi kewenangan daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2) Dana darurat

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.

3) Lain-lain pendapatan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan

Jenis pendapatan yang diterima oleh pemerintah daerah yang tidak termasuk dalam kategori pendapatan utama yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan.

2. Belanja Daerah

Belanja daerah adalah seluruh kewajiban pemerintah daerah yang mengurangi nilai kekayaan bersih dalam satu tahun anggaran berkenaan. Jenis belanja daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Pasal 55 terdiri atas:

a. Belanja Operasi

Belanja operasi merupakan pengeluaran anggaran untuk kegiatan sehari-hari pemerintah daerah yang memberi manfaat jangka pendek.

Belanja operasi meliputi:

- 1) Belanja pegawai
- 2) Belanja barang
- 3) Bunga
- 4) Subsidi
- 5) Hibah
- 6) Bantuan sosial.

b. Belanja Modal

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

Belanja modal meliputi:

- 1) Belanja tanah
- 2) Belanja peralatan
- 3) Belanja gedung dan bangunan
- 4) Belanja jalan, irigasi, dan jaringan
- 5) Belanja aset tetap lainnya

c. Belanja Tidak Terduga

Belanja tidak terduga merupakan pengeluaran anggaran atas beban APBD untuk keperluan darurat termasuk keperluan mendesak yang tidak dapat diprediksi sebelumnya. Belanja tidak terduga dapat berupa bantuan bencana alam, bantuan bencana sosial, dan bantuan korban politik.

d. Belanja Transfer

Belanja transfer merupakan pengeluaran uang dari pemerintah daerah kepada pemerintah daerah kepada pemerintah daerah lainnya dan/atau dari pemerintah daerah kepada pemerintah desa.

3. Pembiayaan Daerah

Pembiayaan 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. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Pasal 70, penerimaan pembiayaan bersumber dari:

- a. SiLPA
- b. Pencairan dana cadangan
- c. Hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan
- d. Penerimaan pinjaman daerah
- e. Penerimaan kembali pemberian pinjaman daerah
- f. Penerimaan pembiayaan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan pengeluaran pembiayaan bersumber dari:

- a. Pembayaran cicilan pokok utang yang jatuh tempo
- b. Penyertaan modal daerah
- c. Pembentukan dana cadangan
- d. Pemberian pinjaman daerah
- e. Pengeluaran pembiayaan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

D. Laporan Realisasi Anggaran (LRA)

Laporan Realisasi Anggaran adalah laporan yang menyajikan ikhtisar sumber, alokasi, dan pemakaian sumber daya keuangan yang dikelola oleh pemerintah daerah, yang menggambarkan perbandingan antara anggaran dan realisasinya dalam satu periode pelaporan (Fitra, 2019). Sehubungan dengan hal tersebut, dapat dikatakan bahwa LRA adalah salah satu laporan keuangan yang berfungsi untuk menilai seberapa efektif pemerintah dalam mengelola anggaran. LRA memuat rincian tentang pendapatan-LRA, belanja, pembiayaan, dan transfer.

Pendapatan-LRA adalah penerimaan oleh Bendahara Umum Daerah atau oleh entitas pemerintah lainnya yang menambah saldo anggaran lebih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan yang menjadi hak pemerintah, dan tidak perlu dibayar kembali. Sedangkan 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. Transfer merujuk pada perpindahan uang oleh suatu entitas pelaporan dari/kepada entitas pelaporan lain, seperti dana perimbangan dan dana bagi hasil.

Pembiayaan adalah penerimaan atau pengeluaran yang tidak memengaruhi kekayaan bersih pemerintah, namun bertujuan untuk menutupi kekurangan anggaran (defisit) atau memanfaatkan kelebihan anggaran (surplus), dan akan dibayar atau diterima kembali di masa depan. Selisih antara penerimaan dan pengeluaran pembiayaan dalam satu periode disebut dengan pembiayaan neto. Sedangkan selisih antara pendapatan dan belanja

disebut dengan surplus/defisit. Hubungan antara kedua hal tersebut akan menghasilkan Silpa/Sikpa. Silpa adalah sisa anggaran lebih dari perhitungan anggaran, sedangkan sikpa adalah sisa anggaran kurang dari perhitungan anggaran.

E. Dinas Daerah Provinsi

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Pasal 13, Dinas daerah provinsi merupakan bagian dari perangkat daerah provinsi yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada gubernur melalui sekretaris daerah provinsi. Adapun fungsi dinas daerah provinsi sebagai berikut:

1. Perumusan kebijakan sesuai dengan lingkup tugasnya
2. Pelaksanaan kebijakan sesuai dengan lingkup tugasnya
3. Pelaksanaan evaluasi dan pelaporan sesuai dengan lingkup tugasnya
4. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh gubernur terkait dengan tugas dan fungsinya.

F. Analisis Rasio Pendapatan Daerah

Menurut Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP), Pendapatan Daerah adalah semua penerimaan Rekening Kas Umum Negara/Daerah yang menambah ekuitas dalam periode tahun anggaran bersangkutan yang menjadi hak pemerintah dan tidak perlu dibayar kembali oleh pemerintah. Pendapatan daerah berbeda dengan penerimaan daerah. Penerimaan daerah adalah semua jenis penerimaan kas yang masuk ke rekening kas daerah baik yang murni berasal dari pendapatan daerah maupun dari penerimaan pembiayaan (Mahmudi, 2019). Menurut Mahmudi (2019), tingkat kemandirian keuangan daerah adalah indikator penting untuk mengukur seberapa mampu suatu daerah membiayai kebutuhan sendiri. Semakin tinggi tingkat kemandirian ini, semakin baik pula kemampuan daerah dalam menyediakan layanan publik yang berkualitas dan melaksanakan pembangunan daerah tanpa harus bergantung pada pemerintah pusat. Berikut ini beberapa rasio yang berkaitan dengan pendapatan daerah:

1. Rasio varians pendapatan

Rasio ini diperoleh dengan menghitung perbedaan antara anggaran dan realisasi pendapatan. Pada dasarnya, anggaran pendapatan merupakan jumlah minimum yang ditetapkan untuk diperoleh oleh pemerintah daerah. Kinerja pendapatan pemerintah daerah dianggap baik jika dapat menghasilkan pendapatan yang melebihi angka yang telah dianggarkan. Selisih positif antara realisasi pendapatan dan anggaran menunjukkan adanya keuntungan (*favourable variance*), sedangkan selisih negatif mengindikasikan kerugian (*unfavourable variance*). (Mahmudi, 2019:135).

$$\text{Varians Pendapatan} = \text{Realisasi pendapatan} - \text{Anggaran Pendapatan}$$

2. Rasio pertumbuhan pendapatan

Menurut Mahmudi (2019:137), rasio pertumbuhan berfungsi untuk menilai apakah pemerintah daerah mengalami pertumbuhan pendapatan yang positif atau negatif dalam tahun anggaran tertentu atau selama beberapa periode anggaran. Untuk menghitung pertumbuhan pendapatan, dapat digunakan rumus berikut:

$$\frac{\text{Pertumbuhan}}{\text{Pendapatan th t}} = \frac{\text{Pendapatan Th} - \text{Pendapatan Th (t-1)}}{\text{Pendapatan Th (t-1)}} \times 100\%$$

3. Rasio derajat desentralisasi

Derajat desentralisasi dihitung dengan membandingkan jumlah Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap total penerimaan daerah. Rasio ini menunjukkan seberapa besar kontribusi PAD terhadap total penerimaan daerah. Semakin tinggi kontribusi PAD, semakin besar pula kemampuan pemerintah daerah dalam melaksanakan desentralisasi. Rasio ini dirumuskan sebagai berikut: (Mahmudi, 2019:140)

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

4. Rasio efektivitas pendapatan asli daerah

Rasio efektivitas Pendapatan Asli Daerah (PAD) dihitung dengan membandingkan realisasi penerimaan PAD dengan target penerimaan PAD yang telah dianggarkan. Berikut rumus rasio efektivitas PAD:

$$\text{Rasio Efektivitas PAD} = \frac{\text{Realisasi penerimaan PAD}}{\text{Anggaran penerimaan PAD}} \times 100\%$$

Nilai efektivitas PAD dikategorikan sebagai berikut:

Sangat efektif : >100%

Efektif : 100%

Cukup efektif : 90% - 99%

Kurang Efektif : 75% - 89%

Tidak efektif : <75%

Rasio ini mencerminkan kemampuan pemerintah daerah dalam mengoptimalkan penerimaan PAD sesuai dengan target yang telah ditetapkan. (Mahmudi, 2019:141).