

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

1.1 Landasan Teori

1.1.1 Pengertian Laporan Keuangan Pemerintah Daerah

Berdasarkan PP Nomor 58 tahun 2005 laporan keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut. Keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efektif, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan azas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat. Pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan dalam suatu sistem yang terintegrasi diwujudkan dalam APBD yang setiap tahun ditetapkan oleh peraturan daerah.

Menurut Mahsun, dkk (2015:115) Laporan keuangan merupakan hasil dari proses akuntansi yang berisi Informasi keuangan. Informasi keuangan yang terdapat dalam laporan keuangan tersebut digunakan oleh pihak-pihak yang berkepentingan, baik pihak internal maupun eksternal. Dilihat dari sisi manajemen perusahaan (pihak internal perusahaan), laporan keuangan merupakan alat pengendalian dan evaluasi kinerja manajerial dan organisasi. Sedangkan dari sisi pemakaian eksternal, laporan keuangan merupakan salah satu bentuk pertanggung jawaban dan sebagai dasar untuk pengambilan keputusan.

Menurut Bastian (2009:151) laporan keuangan adalah informasi yang dibutuhkan pemakai laporan keuangan, seperti pemerintah, rakyat, pemegang

saham penanaman modal dan kreditur untuk pengambilan keputusan. Informasi tersebut ditunjukkan untuk proses pertanggung jawaban kinerja manajemen. Dengan semakin kompleksnya organisasi dan kebutuhan pemakai, format pelaporan keuangan perlu dipecahkan dalam proses penyusunan sistem.

Dari definisi diatas dapat disimpulkan bahwa laporan keuangan daerah adalah informasi keuangan yang disusun oleh suatu pemerintah daerah yang ditujukan bagi kepentingan pihak luar pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah.

1.1.2 Peranan dan Tujuan Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah

Peranan Pelaporan Keuangan Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2010 Tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, laporan keuangan disusun untuk memberikan informasi yang relevan mengenai posisi keuangan dan transaksi selama satu periode pelaporan. Laporan keuangan digunakan untuk membandingkan realisasi pendapatan, belanja, transfer, dan pembiayaan dengan anggaran yang telah ditetapkan, menilai kondisi keuangan, mengevaluasi entitas pelaporan, dan membantu menentukan ketaatan terhadap perundang-undangan. Suatu entitas pelaporan wajib melaporkan upaya-upaya yang telah dilakukan serta hasil yang telah dicapai pada suatu periode pelaporan untuk kepentingan:

a. Akuntabilitas

Mempertanggungjawabkan pengelolaan sumber daya serta pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepada entitas pelaporan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara periodik.

b. Manajemen

Membantu mengevaluasi pelaksanaan kegiatan suatu entitas pelaporan dalam periode pelaporan.

c. Transparansi

Memberikan informasi keuangan yang terbuka dan jujur kepada masyarakat.

d. Keseimbangan Antargenerasi (*intergenerational equity*)

Membantu mengetahui kecukupan penerimaan pemerintah pada periode pelaporan untuk membiayai pengeluaran yang dialokasikan dan apakah generasi yang akan datang akan ikut menanggung beban pengeluaran tersebut.

Sedangkan Menurut Mahsun, dkk (2015:120) Tujuan secara khusus laporan keuangan pemerintah daerah menyajikan informasi yang bermanfaat bagi para pengguna dalam menilai akuntabilitas dan manfaat keputusan ekonomi, sosial, maupun politik dengan :

a. mengidentifikasi sumber daya yang dapat dan digunakan sesuai dengan anggaran yang telah disetujui secara umum.

b. mengidentifikasi sumberdaya yang didapat dan digunakan sesuai dengan kontrak keuangan yang telah dapat persetujuan dari DPR/DPRD.

- c. Menyediakan informasi tentang sumber daya alokasi dan penggunaan sumber daya keuangan.
- d. Menyediakan informasi tentang cara organisasi sektor publik membiayai aktivitas dan memenuhi kebutuhan uang kas.
- e. Menyediakan informasi yang berguna dalam mengevaluasi kemampuan manajemen dalam membiayai aktivitasnya dan memenuhi komitmen dan kewajibannya.
- f. Menyediakan informasi tentang kondisi keuangan dan perubahan organisasi sektor publik.
- g. Menyediakan informasi untuk mengevaluasi kinerja organisasi sektor publik, terutama yang berkaitan dengan efisiensi biaya operasi dan pencapaian target.

1.1.3 Komponen Laporan Keuangan Pemerintah Daerah

Salah satu alat penting dalam menjalankan dan melaksanakan fungsi analisis laporan keuangan adalah laporan keuangan. Menurut Pernyataan Standar Akuntansi Keuangan 1 Revisi Tahun 2009, laporan keuangan adalah suatu penyajian terstruktur dari posisi keuangan dan kinerja keuangan suatu entitas yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan bersama sebagian besar pengguna laporan. Komponen laporan keuangan yang lengkap berdasarkan Pernyataan Standar Akuntansi Keuangan 1 Revisi Tahun 2009 adalah sebagai berikut:

a. Neraca atau Laporan posisi keuangan pada akhir periode.

Laporan posisi keuangan minimal mencakup penyajian jumlah pos-pos berikut:

1. Aset tetap
2. Properti investasi
3. Aset tidak berwujud
4. Aset keuangan
5. Investasi dengan menggunakan metode ekuitas
6. Aset biologik
7. Persediaan
8. Piutang dagang dan piutang lainnya
9. Kas dan setara kas
10. Total aset yang diklasifikasikan sebagai aset yang dimiliki untuk dijual dan aset yang termasuk dalam kelompok lepasan yang diklasifikasikan sebagai yang dimiliki untuk dijual;
11. Utang dagang dan terutang lainnya;
12. Kewajiban diestimasi;
13. Laibilitas keuangan
14. Laibilitas dan aset untuk pajak kini;
15. Laibilitas dan aset pajak tangguhan;
16. Laibilitas yang termasuk dalam kelompok yang dilepaskan yang diklasifikasikan sebagai yang dimiliki untuk dijual;
17. Kepentingan non-pengendali, disajikan sebagai bagian dari ekuitas; dan

18. Modal saham dan cadangan yang dapat diatribusikan kepada pemilik entitas induk.

b. Laporan laba rugi komprehensif.

Entitas menyajikan seluruh pos pendapatan dan beban yang diakui dalam satu periode:

1. Dalam bentuk satu laporan laba rugi komprehensif, atau
2. Dalam bentuk dua laporan:
3. Laporan yang menunjukkan komponen laba rugi (laporan laba rugi terpisah); dan laporan yang dimulai dengan laba rugi dan menunjukkan komponen pendapatan komprehensif lain (laporan pendapatan komprehensif)

Laporan laba rugi komprehensif, sekurang-kurangnya mencakup penyajian jumlah pos-pos berikut selama suatu periode:

1. Pendapatan;
2. Biaya keuangan;
3. Bagian laba rugi dari entitas asosiasi dan *joint ventures* yang dicatat dengan menggunakan metode ekuitas;
4. Beban pajak;
5. Suatu jumlah tunggal yang mencakup total dari:
 - a. Laba rugi setelah pajak dari operasi yang dihentikan, dan
 - b. Keuntungan atau kerugian setelah pajak yang diakui dengan pengukuran nilai wajar dikurangi biaya untuk menjual atau dari pelepasan aset atau kelompok yang dilepaskan dalam rangka operasi yang dihentikan.

- c. Laporan arus kas. Informasi arus kas memberikan dasar bagi pengguna laporan keuangan untuk menilai kemampuan entitas dalam menghasilkan dan setara kas dan kebutuhan entitas dalam menggunakan arus kas tersebut.
- d. Catatan atas laporan keuangan. Catatan atas laporan keuangan berisi informasi tambahan atas apa yang disajikan dalam laporan posisi keuangan, laporan pendapatan komprehensif, laporan laba rugi terpisah (jika disajikan), laporan perubahan ekuitas dan laporan arus kas.

Struktur catatan atas laporan keuangan adalah sebagai berikut:

1. Menyajikan informasi tentang dasar penyusunan laporan keuangan dan kebijakan akuntansi tertentu
2. Mengungkapkan informasi yang disyaratkan SAK yang tidak disajikan di bagian manapun dalam laporan keuangan; dan
3. Memberikan informasi yang tidak disajikan di bagian manapun dalam laporan keuangan, tetapi informasi tersebut relevan untuk memahami laporan keuangan.
4. Laporan posisi keuangan awal periode komparatif sajian akibat penerapan retrospektif, penyajian kembali, atau reklasifikasi pos-pos laporan keuangan.

Menurut Tanjung, (2015:82) Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 Tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, komponen pokok laporan keuangan Pemerintah Pusat/ Daerah terdiri dari sebagai berikut (Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2013):

a. Laporan Realisasi Anggaran

b. Laporan Realisasi Anggaran menyajikan ikhtisar sumber, alokasi, dan pemakaian sumber daya ekonomi yang dikelola oleh Pemerintah Pusat/ Daerah, yang menggambarkan perbandingan antara anggaran dan realisasinya dalam satu periode pelaporan. Unsur yang dicakup Laporan Realisasi Anggaran sebagai berikut :

1. Pendapatan
2. Belanja
3. Transfer
4. Pembiayaan

c. Neraca

Neraca menggambarkan posisi keuangan suatu entitas pelaporan mengenai aset kewajiban dan ekuitas dana pada tanggal tertentu. Unsur dalam neraca meliputi:

1. Aset
2. Kewajiban
3. Ekuitas

d. Laporan Operasional

Laporan operasional menyajikan ikhtisar sumber daya ekonomi yang menambah ekuitas dan penggunaannya yang dikelola oleh pemerintah pusat/daerah untuk kegiatan penyelenggaraan pemerintah dalam satu periode pelaporan. Unsur-unsur yang dicakup secara langsung dalam Laporan Operasional terdiri dari :

1. Pendapatan
2. Beban
3. Transfer
4. Pos Luar Biasa

e. Laporan Arus Kas

Laporan Arus Kas menyajikan informasi kas sehubungan dengan aktivitas operasional, investasi aset non keuangan, pembiayaan, dan transaksi non anggaran yang menggambarkan saldo awal, penerimaan, pengeluaran, dan saldo akhir kas Pemerintah Pusat/ Daerah selama periode tertentu. Unsur yang dicakup dalam laporan arus kas terdiri dari :

1. Penerimaan Kas
2. Pengeluaran Kas

f. Laporan Perubahan Ekuitas

Laporan perubahan ekuitas merupakan laporan yang menghubungkan antara laporan operasi dengan neraca, sehingga penyusunan laporan Operasi, Laporan Perubahan Ekuitas, dan Neraca mempunyai keterkaitan yang dapat dipertanggungjawabkan. Laporan Perubahan Ekuitas sekurang-kurangnya menyajikan pos-pos :

1. Ekuitas awal.
2. Surplus/defisit pada periode bersangkutan.
3. Koreksi-koreksi yang langsung menambah/mengurangi ekuitas yang antara lain berasal dari dampak kumulatif disebabkan oleh kebijakan akuntansi dan koreksi kesalahan mendasar misalnya: Koreksi kesalahan

mendasar dari persediaan yang terjadi pada periode sebelumnya, dan perubahan nilai aset tetap karena revaluasi aset tetap.

4. Ekuitas akhir.

g. 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.

1.1.4 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang akan dicapai oleh suatu organisasi dalam periode tertentu yang dinyatakan dalam ukuran moneter. Dalam organisasi sektor publik anggaran merupakan instrumen akuntabilitas atau pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan uang publik. Penganggaran dalam organisasi sektor publik merupakan aktivitas yang penting karena berkaitan dengan proses penentuan alokasi dana untuk setiap program maupun aktivitas. (Mahsun, dkk. 2015:65).

Menurut Mahsun, dkk. (2015:81) Anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) adalah daftar yang membuat rincian penerimaan daerah dan pengeluaran/belanja daerah selama satu tahun yang ditetapkan dengan peraturan daerah (Perda) untuk masa satu tahun, mulai dari 1 Januari sampai dengan 31 Desember.

Menurut Halim dan Kusufi, (2014:36) APBD dapat didefinisikan sebagai rencana operasional keuangan pemda, dimana pada satu pihak menggambarkan

perkiraan pengeluaran setinggi-tingginya guna membiayai kegiatan-kegiatan dan proyek-proyek daerah selama satu tahun anggaran tertentu, dan di pihak lain menggambarkan perkiraan dari sumber-sumber penerimaan daerah guna menutupi pengeluaran-pengeluaran yang dimaksud.

Berdasarkan beberapa pendapat di atas Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dapat diartikan sebagai rencana kerja pemerintah daerah yang dinyatakan dalam bentuk *finansial*, mencerminkan sumber-sumber penerimaan daerah dan pengeluaran untuk membiayai kegiatan daerah dalam satu tahun anggaran.

1.1.5 Struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2014 Tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2015 Pasal 1 Ayat 1, pengertian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah. Struktur Anggaran pendapatan dan Belanja daerah (APBD) terdiri dari : (Mahsun, dkk. 2015:83-84)

a. Pendapatan

Pendapatan terdiri dari : Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, dan lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah.

b. Belanja dibagi menjadi dua bagian yaitu :

1. Belanja tidak langsung , yaitu belanja yang tidak terkait langsung dengan program dan kegiatan pemerintah daerah. Belanja tidak langsung diklasifikasikan menjadi belanja pegawai yang berisi gaji dan tunjangan pejabat dan PNS daerah, belanja subsidi, belanja bunga, belanja hibah, belanja bagi hasil , belanja bantuan sosial, belanja bantuan keuangan, dan belanja tidak terduga.
2. Belanja langsung, yaitu belanja yang terkait langsung dengan program dan kegiatan pemerintah. Bellanja langsung dikelompokkan menjadi belanja pegawai yang berisi honorarium dan penghasilan yang terkait langsung dengan pelaksanaan kegiata, belanja barang dan jasa, dan belanja modal.
- c. Pembiayaan, dikelompokkan menurut sumber-sumber pembiayaan yaitu sumber penerimaan dan pengeluaran daerah. Sumber pembiayaan berupa penerimaan daerah merupakan sisa lebih anggaran tahun sebelumnya, penerimaan pinjaman dan obligasi, hasil penjualan aset daerah yang dipisahkan,dan transfer dari dana cadangan. Sedangkan sumber pembiayaan yang berupa pengeluaran daerah terdiri atas pembayaran utang pokok yang telah jatuh tempo tertent, penyertaan modal,transfer ke dana cadangan, dan sisa lebih anggaran tahun yang sedang berlangsung.

1.1.6 Proses Penyusunan APBD

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2014 Tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja

Daerah Tahun Anggaran 2015, proses penyusunan APBD Menurut (Mahsun, dkk. 2015:85) adalah sebagai berikut:

- a. Pemerintah Daerah menyampaikan kebijakan umum APBD tahun anggaran berikutnya sejalan dengan Rencana Kerja Pemerintah Daerah, sebagai landasan penyusunan RAPBD kepada DPRD.
- b. Berdasarkan kebijakan umum APBD yang telah disepakati dengan DPRD, Pemerintah Daerah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah membahas prioritas dan plafon anggaran sementara untuk dijadikan acuan bagi setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah.
- c. Dalam rangka penyusunan RAPBD, Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah selaku pengguna anggaran menyusun Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) Satuan Kerja Perangkat Daerah tahun berikutnya.
- d. Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) Satuan Kerja Perangkat Daerah disusun dengan pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai dan prakiraan belanja.
- e. Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) disampaikan kepada DPRD untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD.
- f. Hasil pembahasan rencana kerja dan anggaran disampaikan kepada pejabat pengelola keuangan daerah sebagai bahan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD tahun berikutnya.
- g. Pemerintah Daerah mengajukan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD, disertai dengan penjelasan dan dokumen-dokumen pendukung kepada DPRD.

- h. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dilakukan sesuai dengan undang-undang yang mengatur susunan dan kedudukan DPRD.
- i. DPRD dapat mengajukan usul yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD, sepanjang tidak mengakibatkan peningkatan defisit anggaran.
- j. APBD yang disetujui oleh DPRD terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja. Apabila DPRD tidak menyetujui Rancangan Peraturan Daerah tersebut, untuk membiayai keperluan setiap bulan, Pemerintah Daerah dapat melaksanakan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBD tahun anggaran sebelumnya.

1.1.7 Prinsip dan Kebijakan Penyusunan APBD

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2014 Tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2015, prinsip dan kebijakan penyusunan APBD antara lain:

1. Prinsip Penyusunan APBD. Penyusunan APBD didasarkan prinsip sebagai berikut:
 - a. Sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan urusan dan kewenangannya.
 - b. Tepat waktu, sesuai dengan tahapan dan jadwal yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

- c. Transparan, untuk memudahkan masyarakat mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang APBD.
- d. Partisipatif, dengan melibatkan masyarakat.
- e. Memperhatikan asas keadilan dan kepatutan.
- f. Tidak bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan yang lebih tinggi dan peraturan daerah lainnya.

2) Kebijakan Penyusunan APBD

Kebijakan penyusunan APBD terkait dengan Pendapatan Daerah, Belanja Daerah dan Pembiayaan Daerah adalah sebagai berikut:

1. Pendapatan Daerah

Pendapatan daerah yang dianggarkan dalam APBD merupakan perkiraan yang terukur secara rasional dan memiliki kepastian serta dasar hukum penerimaannya.

a. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Penganggaran Pendapatan Daerah yang bersumber dari PAD memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

1. Penganggaran Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
2. Penganggaran Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah.
3. Penganggaran Lain-lain PAD Yang Sah.

b. Dana Perimbangan

Penganggaran pendapatan daerah yang bersumber dari dana perimbangan memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

1. Penganggaran Dana Bagi Hasil (DBH).
2. Penganggaran Dana Alokasi Umum (DAU).
3. Penganggaran Dana Alokasi Khusus (DAK).

c. Lain-Lain Pendapatan Daerah Yang Sah

Penganggaran pendapatan daerah yang bersumber dari Lain-Lain Pendapatan Daerah Yang Sah memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

1. Penganggaran Dana Bantuan Operasional Sekolah(BOS).
2. Penganggaran Tunjangan Profesi Guru (TPG).
3. Penganggaran Dana Otonomi Khusus.
4. Penganggaran Dana Insentif Daerah (DID).
5. Pendapatan yang diperuntukan bagi desa dan desa adat yang bersumber dari APBN dalam rangka membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan serta pemberdayaan masyarakat, dan kemasyarakatan.
6. Penganggaran Dana Transfer lainnya.
7. Penganggaran pendapatan Kabupaten/ kota yang bersumber dari Bagi Hasil Pajak Daerah yang diterima dari pemerintah provinsi didasarkan pada alokasi belanja Bagi Hasil Pajak Daerah dari pemerintah provinsi.
8. Pendapatan daerah yang bersumber dari bantuan keuangan, baik yang bersifat umum maupun bersifat khusus yang diterima dari pemerintah provinsi ataupun pemerintah Kabupaten/ kota lainnya dianggarkan dalam APBD penerima bantuan, sepanjang sudah dianggarkan dalam APBD pemberi bantuan.

9. Penganggaran pendapatan hibah yang bersumber dari pemerintah, Pemerintah Daerah lainnya atau pihak ketiga, baik dari badan, lembaga, organisasi swasta dalam negeri/ luar negeri, kelompok masyarakat maupun perorangan yang tidak mengikat dan tidak mempunyai konsekuensi pengeluaran atau pengurangan kewajiban pihak ketiga atau pemberi hibah, dianggarkan dalam APBD setelah adanya kepastian pendapatan dimaksud.
10. Penganggaran pendapatan yang bersumber dari sumbangan pihak ketiga, baik dari badan, lembaga, organisasi swasta dalam negeri, kelompok masyarakat maupun perorangan yang tidak mengikat dan tidak mempunyai konsekuensi pengeluaran atau pengurangan kewajiban pihak ketiga atau pemberi sumbangan, dianggarkan dalam APBD setelah adanya kepastian pendapatan dimaksud.
11. Dalam hal Pemerintah Daerah memperoleh dana darurat dari pemerintah dianggarkan pada akun pendapatan, kelompok Lain-lain Pendapatan Daerah Yang Sah, dan diuraikan ke dalam jenis, Objek dan rincian Objek pendapatan Dana Darurat.

2. Belanja Daerah

Pemerintah Daerah menetapkan target pencapaian kinerja setiap belanja, baik dalam konteks daerah, satuan kerja perangkat daerah, maupun program dan kegiatan. Tujuannya untuk meningkatkan akuntabilitas perencanaan anggaran dan memperjelas efektivitas dan efisiensi penggunaan anggaran.

a. Belanja Langsung

Penganggaran belanja langsung dalam rangka melaksanakan program dan kegiatan Pemerintah Daerah memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

1. Belanja Pegawai.

Belanja Pegawai merupakan belanja untuk honorarium/ upah dalam melaksanakan program dan kegiatan Pemerintah Daerah.

2. Belanja Barang dan Jasa.

Belanja Barang dan Jasa merupakan belanja untuk pembelian/ pengadaan barang yang nilai manfaatnya kurang dari 12 bulan dan/ atau pemakaian jasa dalam melaksanakan program dan kegiatan Pemerintah Daerah, mencakup belanja barang habis pakai, bahan/material, jasa kantor, premi asuransi, perawatan kendaraan bermotor, cetak/ penggandaan, sewa rumah/ gedung/ gudang/ parkir, sewa sarana mobilitas, sewa alat berat, sewa perlengkapan dan atributnya, pakaian kerja, pakaian khusus dan hari-hari tertentu, perjalanan dinas, perjalanan dinas pindah tugas, dan pemulangan pegawai.

3. Belanja Modal.

Belanja Modal merupakan belanja untuk pembelian/ pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari 12 bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan, seperti dalam bentuk tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan, irigasi dan jaringan, dan aset tetap lainnya.

b. Belanja Tidak Langsung

Penganggaran belanja tidak langsung memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

1. Belanja Pegawai.

Belanja Pegawai merupakan belanja kompensasi dalam bentuk gaji dan tunjangan, serta penghasilan lainnya yang diberikan kepada pegawai negeri sipil yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan perundangundangan.

2. Belanja Bunga.

Belanja Bunga merupakan belanja untuk pembayaran bunga utang yang dihitung atas kewajiban pokok utang (*Principal Outstanding*) berdasarkan perjanjian pinjaman jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang.

3. Belanja Subsidi.

Belanja Subsidi merupakan belanja untuk bantuan biaya produksi kepada perusahaan/ lembaga tertentu agar harga jual produksi/ jasa yang dihasilkan dapat terjangkau oleh masyarakat banyak.

4. Belanja Hibah dan Bantuan Sosial.

Belanja Hibah merupakan belanja untuk pemberian hibah dalam bentuk uang, barang dan/ atau jasa kepada Pemerintah atau Pemerintah Daerah lainnya, dan kelompok masyarakat/ perorangan yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya. Belanja Bantuan Sosial merupakan belanja untuk pemberian bantuan dalam bentuk uang dan/ atau barang kepada masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat.

5. Belanja Bagi Hasil Pajak.

Belanja Bagi Hasil Pajak merupakan belanja untuk dana bagi hasil yang bersumber dari pendapatan provinsi kepada Kabupaten/ kota atau pendapatan Kabupaten/ kota kepada Pemerintah Desa atau pendapatan Pemerintah Daerah tertentu kepada Pemerintah Daerah lainnya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

6. Belanja Bantuan Keuangan.

Belanja Bantuan Keuangan merupakan belanja untuk bantuan keuangan yang bersifat umum atau khusus dari provinsi kepada Kabupaten/ kota, Pemerintah Desa, dan kepada Pemerintah Daerah lainnya dalam rangka pemerataan dan/ atau peningkatan kemampuan keuangan.

7. Belanja Tidak Terduga.

Belanja Tidak Terduga merupakan belanja untuk kegiatan yang sifatnya tidak biasa atau tidak diharapkan berulang seperti penanggulangan bencana alam dan bencana sosial yang tidak diperkirakan sebelumnya, termasuk pengembalian atas kelebihan penerimaan daerah tahun-tahun sebelumnya yang telah ditutup.

8. Surplus/ Defisit APBD.

a. Penerimaan Pembiayaan

b. Semua penerimaan yang ditujukan untuk menutup defisit APBD: i) Sisa lebih perhitungan anggaran tahun anggaran sebelumnya (SiLPA).

1) Pencairan dana cadangan.

2) Hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan.

- 3) Penerimaan pinjaman daerah.
 - 4) Penerimaan kembali pemberian pinjaman dan.
 - 5) Penerimaan piutang daerah.
- c. Pengeluaran Pembiayaan, Semua pengeluaran yang ditujukan untuk memanfaatkan surplus APBD:
1. Pembentukan dana cadangan.
 2. Penerimaan modal (investasi) Pemerintah Daerah.
 3. Pembayaran pokok utang dan.
 4. Pemberian pinjaman daerah.

1.1.8 Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Menurut Bastian (2009:329) Kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi, dan visi organisasi yang tertuang dalam rumusan skema strategis (*strategic planning*) suatu organisasi. Secara umum dapat juga dikatakan bahwa kinerja merupakan prestasi yang dapat dicapai oleh organisasi dalam periode tertentu.

Menurut Mardiasmo (2002:122) Kinerja pemerintah bersifat multidimensional, sehingga tidak ada indikator tunggal yang dapat digunakan untuk menunjukkan kinerja secara komprehensif. Berbeda dengan sektor swasta, karena sifat output yang dihasilkan sektor publik lebih banyak bersifat *intangible*

Output, maka ukuran finansial saja tidak cukup untuk mengukur kinerja daerah/pemerintah. Oleh karena itu, perlu dikembangkan ukuran kinerja non-finansial.

Keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut dalam kerangka APBD (Bab 1, ayat 1, Bab 5 peraturan pemerintah No. 58 Tahun 2005).

Dari beberapa pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa kinerja keuangan pemerintah daerah merupakan tingkat pencapaian dari suatu hasil kerja dibidang keuangan daerah yang meliputi penerimaan dan belanja daerah dengan menggunakan indikator keuangan yang ditetapkan melalui suatu kebijakan atau ketentuan perundang-undangan selama satu periode anggaran.

1.1.9 Pengukuran Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Menurut Mardiasmo (2002:121) Pengukuran kinerja sektor publik adalah suatu sistem yang bertujuan untuk membantu manager publik menilai pencapaian suatu strategi melalui alat ukur finansial dan nonfinansial. Sistem pengukuran kinerja dapat dijadikan sebagai alat pengendalian organisasi, karena pengukuran kinerja diperkuat dengan menetapkan *reward and punishment system*.

Menurut Mahsun, dkk. (2015:141) Pengukuran kinerja (*performance measurement*) adalah suatu proses penilaian kemajuan pekerjaan terhadap tujuan dan sasaran yang telah ditentukan sebelumnya.

Menurut Lohman (2003) dalam buku Mahsun, dkk. (2015:141) pengukuran kinerja merupakan suatu aktivitas penilaian pencapaian target-target tertentu yang diderivasi dari tujuan strategis organisasi.

Dari beberapa pendapat diatas dapat disimpulkan bahwa pengukuran kinerja merupakan alat atau metode yang digunakan melalui proses mencatat dan mengukur pencapaian pelaksanaan kegiatan dalam arah pencapaian misi melalui hasil-hasil yang ditampilkan beberapa produk, jasa, ataupun suatu proses.

1.1.10 Manfaat dan Tujuan Pengukuran Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Menurut Bastian (2009:330) prestasi pelaksanaan program yang dapat diukur dapat mendorong pencapaian prestasi tersebut. Pengukuran prestasi yang dilakukan secara berkelanjutan memberikan umpan balik untuk upaya perbaikan secara terus menerus dan pencapaian tujuan dimasa yang mendatang. Adapun peranan pengukuran prestasi sebagai alat manajemen untuk sebagai berikut :

- a. Memastikan pemahaman para pelaksana dan ukuran yang digunakan untuk pencapaian prestasi.
- b. Memastikan pencapaian skema prestasi yang disepakati.
- c. Memonitor dan mengevaluasi kinerja dengan perbandingan skema kerja dan pelaksanaan.
- d. Memberikan penghargaan dan hukuman yang objektif atas prestasi pelaksanaan yang telah diukur sesuai dengan sistem pengukuran prestasi yang telah disepakati.

- e. Menjadikan alat komunikasi antar bawahan dan pimpinan dalam upaya memperbaiki prestasi organisasi.
- f. Mengidentifikasi apakah kepuasan pelanggan sudah dipenuhi.
- g. Membantu memahami proses kegiatan instansi pemerintah.
- h. Memastikan bahwa pengambilan keputusan dilakukan secara objektif.
- i. Menunjukkan peningkatan yang perlu dilakukan
- j. Mengungkap permasalahan yang terjadi.

Sedangkan pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah dilakukan untuk memenuhi tiga tujuan yaitu :

- a. Memperbaiki kinerja pemerintah daerah.
- b. Membantu mengalokasikan sumber daya dan pembuatan keputusan.
- c. Menunjukkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan.

1.1.11 Indikator Kinerja Pemerintah Daerah

Menurut Bastian (2009:337) Indikator kinerja adalah ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaiansasaran atau tujuan yang telah ditetapkan, dengan memperhitungkan elemen indikator yang terdiri dari sebagai berikut :

1. Indikator Masukan (*inputs*) adalah segala bentuk yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan untuk menghasilkan keluaran. Indikator ini dapat berupa dana, sumber daya manusia, informasi, kebijakan/peraturan perundang-undangan dan sebagainya.

2. Indikator pengeluaran (*outputs*) adalah suatu harapan langsung dicapai dari suatu kegiatan yang dapat berupa fisik/non fisik.
3. Indikator hasil (*outcomes*) adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya pengeluaran kegiatan pada jangka menengah/
4. Indikator manfaat (*benefits*) adalah sesuatu yang terkait dengan tujuan akhir dari pelaksanaan kegiatan.
5. Indikator dampak (*impacts*) adalah pengaruh yang ditimbulkan baik positifnya maupun negatif pada setiap tingkatan indikator berdasarkan asumsi yang telah ditetapkan.

1.1.12 Analisis Rasio Keuangan Sebagai Pengukuran Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

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

- a. Cara menyusun laporan keuangan itu (proses akuntansi).
- b. Konsep, sifat, karakteristik laporan keuangan atau akuntansi itu.
- c. Teknik analisisnya.
- d. Segmen, dan sifat bisnis itu sendiri, serta situasi lingkungan ekonomi baik internasional maupun nasional.

Menurut Horne dalam buku (Faud 2016:137) Rasio keuangan adalah merupakan indeks yang menghubungkan dua angka akuntansi dan diperoleh dengan membagi satu angka dengan angka lainnya. Rasio keuangan digunakan untuk mengevaluasi kondisi kinerja keuangan.

Analisis rasio keuangan merupakan kegiatan membandingkan angka-angka yang ada didalam laporan keuangan dengan cara membagi satuan angka dengan angka lainnya. Perbandingan dapat dilakukan antara satu komponen dengan komponen dalam satu laporan keuangan atau antar komponen yang ada diantara laporan keuangan. Kemudian angka yang diperbandingkan dapat berupa angka-angka dalam satu periode maupun beberapa periode (Faud, 2016:137).

Dari beberapa pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa analisis rasio keuangan adalah suatu ukuran atau alat analisis yang digunakan untuk membandingkan angka-angka yang datanya tersedia pada laporan keuangan dengan cara membagi satuan angka dengan angka lainnya, sehingga dapat dinilai kemampuan pemerintah daerah dalam memberdayakan sumber daya ekonomi secara efektif dan dapat menginterpretasikan perkembangan kinerja dari tahun ke tahun.

1.1.13 Jenis-jenis Analisis Rasio Keuangan

Menurut Faud (2016:138-143) Dalam mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah salah satu Analisis Rasio Keuangan yang digunakan terdiri dari:

a. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah

Rasio kemandirian keuangan daerah ini menggambarkan ketergantungan daerah terhadap sumber dana ekstern. Semakin tinggi rasio kemandirian, mengandung arti bahwa tingkat ketergantungan daerah terhadap bantuan pihak ekstern (terutama pemerintah pusat dan propinsi) semakin rendah dan demikian sebaliknya. Rasio kemandirian juga menggambarkan tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah. Semakin tinggi rasio kemandirian, semakin tinggi partisipasi masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi daerah akan menggambarkan tingkat kesejahteraan masyarakat yang tinggi. Rasio kemandirian keuangan daerah dapat diukur dengan :

$$RKKD = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Bantuan Pemerintah\propinsi dan pinjaman}} \times 100\%$$

b. Rasio Pertumbuhan

Rasio ini merupakan rasio yang mengukur seberapa besar kemampuan pemerintah daerah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilannya yang telah dicapai dari periode ke periode berikutnya. Dengan diketahuinya pertumbuhan untuk masing-masing komponen sumber pendapatan dan pengeluaran, dapat digunakan untuk mengevaluasi potensi-potensi mana yang perlu mendapat perhatian. Semakin tingginya pertumbuhan pendapatan daerah

dan bernilai positif setiap tahunnya mengindikasikan bahwa pemerintah daerah telah mampu meningkatkan pertumbuhan pendapatan daerahnya. Pertumbuhan pendapatan daerah mengalami kenaikan yang setiap tahunnya menyebabkan pemerintah daerah mampu memenuhi segala kebutuhan daerahnya dan memberikan indikasi bahwa keuangan daerah telah mampu dikelola dengan baik oleh pemerintah.

Untuk menghitung rasio pertumbuhan digunakan rumus sebagai berikut :

$$\text{Persentase Pertumbuhan Pendapatan} = \frac{\text{PAD tahun } p - \text{PAD tahun } p - 1}{\text{PAD tahun } p - 1} \times 100\%$$

$$\text{Persentase pertumbuhan total pendapatan} = \frac{\text{pendapatan tahun } p - \text{pendapatan tahun } p - 1}{\text{Pendapatan tahun } p - 1} \times 100\%$$

$$\text{Persentase pertumbuhan belanja rutin daerah} = \frac{\text{Belanja rutin } p - \text{Belanja rutin } p - 1}{\text{belanja rutin } p - 1} \times 100\%$$

c. RASIO AKTIFITAS

Rasio ini menggambarkan bagaimana pemerintah daerah memprioritaskan alokasi dananya pada belanja rutin dan belanja pembangunan secara optimal. Rasio belanja pembangunan ditunjukkan oleh rasio total belanja pembangunan dibandingkan dengan total APBD semakin tinggi persentase dana yang dialokasikan untuk belanja pembangunan yang digunakan untuk menyediakan sarana prasarana ekonomi masyarakat akan semakin besar. Untuk menghitung rasio aktifitas menggunakan rumus sebagai berikut :

$$\text{Rasio belanja rutin} = \frac{\text{Total Belanja Rutin}}{\text{total APBD}} \times 100\%$$

$$\text{Rasio belanja pembangunan} = \frac{\text{Total belanja pembangunan}}{\text{total APBD}} \times 100\%$$

2.2 Penelitian Sebelumnya

Soedarsa (2014) melakukan penelitian tentang Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota Se-Propinsi Lampung. Teknik analisis yang digunakan pada penelitian ini adalah analisis kualitatif dan analisis kuantitatif. Analisis kualitatif berupa statistik deskriptif, sedangkan analisis kuantitatif terdiri atas: rasio kemandirian keuangan daerah, rasio efektivitas keuangan daerah, rasio efisiensi keuangan daerah, dan rasio pertumbuhan keuangan daerah serta pengujian hipotesis. Hasil analisis kinerja keuangan daerah terhadap 14 Pemerintah Kabupaten/Kota se- Propinsi Lampung tahun 2011 dan 2012 dengan indikator kemandirian, efektivitas, efisiensi dan pertumbuhan keuangan daerah menunjukkan sebagian besar kemandirian keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota se-Propinsi Lampung tahun 2012 secara kuantitatif mengalami kenaikan, namun secara kriteria tetap termasuk dalam kriteria “sangat rendah”. Sebagian besar efektivitas keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota se-Propinsi Lampung tahun 2012 mengalami kenaikan dan termasuk dalam kriteria “sangat efektif”. Sebagian besar efisiensi keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota se-Propinsi Lampung tahun 2012 mengalami penurunan dan termasuk dalam kriteria “kurang efisien”.

Zuhri (2017) melakukan penelitian tentang Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Kaur. Metode pengumpulan data yang digunakan adalah dokumentasi. Sedangkan metode analisis menggunakan metode kuantitatif dengan menggunakan rasio keuangan. Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Kaur tahun 2001-2014 jika dilihat dari Rasio Kemandirian Keuangan Daerah tergolong rendah sekali (rata-rata 2,44% per tahun). Rasio Efektivitas PAD diketahui bahwa efektivitas PAD Kabupaten Kaur tahun 2011, 2013 dan 2014 berjalan Kurang Efektif yang ditunjukkan dengan nilai rasio antara 75%-89%, namun pada tahun 2012 berjalan sangat efektif dengan nilai rasio mencapai 107,3%. Rasio Aktivitas dari sisi Rasio Belanja Operasi tergolong baik yakni dengan nilai rasio antara 50%-100% atau dengan nilai rata-rata 76,7% per tahun sedangkan Rasio Belanja Modal tergolong tidak baik karena memiliki nilai rasio kurang dari 50% atau dengan nilai rata-rata pertahun sebesar 23,2% per tahun). Pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Kaur mengalami peningkatan dari tahun ke tahun, namun pertumbuhan tersebut tergolong pertumbuhan sedang dengan nilai rata-rata pertahun sebesar 45,22% per tahun.

Rahmayati (2016) melakukan penelitian tentang Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Sukoharjo Tahun Anggaran 2011-2013. Metode analisis data menggunakan analisis rasio keuangan. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten Sukoharjo masih belum optimal. Walaupun dalam pengelolaan Pendapatan Asli Daerah sudah efektif dan efisien, tetapi tingkat kemandirian daerah masih sangat rendah. Hal ini dapat dibuktikan dari besarnya bantuan dari pusat dan provinsi dibandingkan

dengan pendapatan asli daerah Kabupaten Sukoharjo. Selain itu, dalam penggunaan dananya masih belum berimbang karena sebagian besar dana digunakan untuk belanja operasi daripada belanja modal.

2.3 Kerangka Pemikiran

Laporan keuangan pemerintah adalah salah satu unsur utama dalam penyelenggaran otonomi daerah, Pemerintah Daerah dituntut untuk menjalankan roda pemerintahan yang efektif dan efisien mampu mendorong peran serta masyarakat dalam pembangunan, serta meningkatkan pemerataan dan keadilan yang mengembangkan seluruh potensi yang dimiliki oleh masing-masing daerah.

Besar kecilnya rasio Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dari tahun ke tahun dijadikan pembuktian apakah kinerja Pemerintah Daerah sudah sesuai atau belum, dilihat dari perkembangan daerah tersebut. Jalan keluar dari permasalahan tersebut adalah Pemerintah Daerah mampu untuk mengidentifikasi perkembangan kinerjanya dari tahun ke tahun. Salah satu alat untuk menganalisis kinerja Pemerintah Daerah dalam mengelola keuangan daerahnya adalah dengan melakukan analisa rasio keuangan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Analisis rasio tersebut dapat dijadikan tolok ukur apakah kinerja Pemerintah Daerah meningkat dari tahun ke tahunnya, sehingga dapat dikatakan sebagai daerah yang berkembang. Terlebih lagi banyak sekali masyarakat yang belum mengetahui secara transparan mengenai besarnya dana yang dikeluarkan pemerintah dalam melaksanakan pembangunan, serta pengaruhnya terhadap

ukuran kinerja Pemerintah Daerah. Data yang digunakan dalam penelitian ini merupakan Ringkasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Ogan Komering Ulu tahun 2014-2021 dan akan dianalisis menggunakan Rasio Kemandirian, Rasio Pertumbuhan, Rasio Keserasian dimana perhitungan analisis ini akan digunakan untuk mengukur kinerja Pemerintah Kabupaten Ogan Komering Ulu. Kerangka pemikiran dalam penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut :



Gambar 2.1
Kerangka Pemikiran