

BAB II

TINJAUAN TEORITIS

2.1. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Arif, dkk (200 ; 14) mengatakan bahwa anggaran merupakan suatu rencana kegiatan keuangan yang berisi perkiraan belanja dalam suatu periode dan sumber pendapatannya. Munir, dkk (2004;36) menjelaskan anggaran sebagai suatu rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan daerah. Dengan demikian maka anggaran pendapatan dan belanja daerah merupakan alat atau wadah untuk menampung berbagai kepentingan publik yang diwujudkan melalui berbagai program dan kegiatan, dimana pada saat tertentu manfaatnya benar-benar dirasakan oleh masyarakat. Sementara dalam Undang-Undang 33 Tahun 2004 disebutkan bahwa APBD merupakan rencana anggaran pendapatan dan belanja daerah sebagai suatu rencana keuangan tahunan Pemerintah Daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD) dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah (PERDA). Dengan demikian, berdasarkan beberapa pengertian anggaran yang dikemukakan di atas dapat disimpulkan bahwa anggaran merupakan suatu daftar yang memuat secara terperinci tentang penerimaan dan pengeluaran dalam jangka waktu tertentu, yaitu untuk biaya satu tahun anggaran.

Mardiasmo (2002:63) menyatakan bahwa fungsi anggaran yaitu : Pertama sebagai alat perencanaan, Kedua sebagai alat pengendalian, Ketiga sebagai alat kebijakan fiskal, Empat sebagai alat politik, Lima sebagai alat

koordinasi, Enam sebagai alat penilaian kinerja dan Ketujuh sebagai alat motivasi.

1. Sebagai alat perencanaan anggaran digunakan untuk merumuskan tujuan-tujuan dan sasaran yang hendak dicapai oleh suatu organisasi atau entitas. Tujuan dan sasaran tersebut merupakan penjabaran dari visi dan misi yang telah ditetapkan.
2. Sebagai alat pengendalian, anggaran digunakan untuk merumuskan rencana-rencana secara lebih detail atas pendapatan/penerimaan dan belanja/pengeluaran yang dilakukan oleh pemerintah sehingga setiap penerimaan dan pengeluaran dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Anggaran sebagai alat/instrumen pengendalian juga diperlukan untuk menghindari adanya pengeluaran yang terlalu tinggi atau sebaliknya serta salah sasaran atau salah prioritas.
3. Sebagai alat kebijakan fiskal, anggaran pemerintah dapat digunakan untuk menstabilkan perekonomian suatu Negara/Daerah serta mendorong pertumbuhan ekonomi secara positif. Dengan anggaran sektor pemerintah dapat pula diketahui arah kebijakan fiskal pemerintah serta prediksi serta estimasi ekonomi dibuat memiliki nilai akurasi tinggi.
4. Sebagai alat politik, anggaran berfungsi untuk mengimplementasi semua visi dan misi dari pemerintah, yang telah mendapat legitimasi serta dukungan dari rakyat yang memiliki kedaulatan.
5. Sebagai alat koordinasi, anggaran pemerintah digunakan oleh pejabat publik untuk mengkoordinasikan dan mengkomunikasikan tujuan dan

sasaran yang hendak dicapai dalam pembangunan, kepada instansi/badan yang terkait. Bagi pemerintah kabupaten/kota (Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota) dalam mengkoordinasikan dan mengkomunikasikan program-program kepada perangkat kerja daerah dalam hal ini kepada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang mempunyai tugas melaksanakan pengelolaan APBD Kabupaten/Kota.

6. Sebagai alat penilaian kinerja, anggaran merupakan wujud komitmen dari Budget Holder (eksekutif) kepada pemberi wewenang (legislatif). Kinerja eksekutif akan dinilai berdasarkan pencapaian target anggaran dan efisiensi pelaksanaan anggaran. Anggaran merupakan alat yang efektif untuk pengendalian penilaian kinerja.
7. Anggaran sebagai alat motivasi, dapat digunakan sebagai alat untuk memotivasi manajer dan stafnya agar bekerja secara ekonomis, efektif dan efisien dalam mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan.

Halim (2000 : 3) mengatakan bahwa indikator kinerja anggaran pemerintah daerah mencakup perbandingan antara anggaran dan realisasinya, perbandingan antara standar biaya dan realisasinya dan target serta presentase fisik proyek yang tercantum dalam penyabaran perhitungan anggaran. Dalam penelitian Munir, dkk (2004 ; 19), dijelaskan bahwa kinerja anggaran pada dasarnya merupakan sistem penyusunan dan pengelolaan anggaran daerah yang berorientasi pada pencapaian hasil atau kinerja. Dengan memperhatikan konsep *value for money* proses penganggaran harus mencerminkan aspek ekonomi, efisien dan efektivitas. Ekonomi merupakan ukuran penggunaan

dana masyarakat sesuai dengan kebutuhan riil atau sesungguhnya. Efisien merupakan ukuran penggunaan dana masyarakat yang biasa menghasilkan *output* yang maksimal. Efektivitas merupakan ukuran seberapa jauh tingkat *output*, kebijakan dan prosedur dapat mencapai tujuan.

2.1.1. Pendapatan Daerah

Muhtar dalam (Jurnal Ekonomi dan Bisnis Indonesia Vol.19 Tahun 2004 : 32) pendapatan daerah adalah semua penerimaan daerah dalam periode tahun anggaran tertentu yang menjadi hak daerah. Menurut IASC Framework dalam (Halim 2002 : 66) pendapatan adalah penambahan dalam manfaat ekonomi selama periode akuntansi dalam bentuk arus kas masuk, atau peningkatan aset/aktiva, atau pengurangan utang atau kewajiban yang mengakibatkan penambahan ekuitas dana.

Pendapatan daerah menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 adalah semua hak daerah yang diakui sebagai penambahan nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Dari kedua definisi yang telah di kemukakan dapat disimpulkan bahwa pendapatan daerah adalah semua penerimaan baik berupa uang maupun non uang yang dapat dinilai dengan uang, yang masuk ke kas umum daerah, yang menambah ekuitas dana, yang merupakan hak daerah dan tidak perlu dibayar kembali oleh daerah dalam satu tahun anggaran. Pendapatan daerah terdiri dari :

- a. Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang terdiri dari :
- 1) Pajak daerah merupakan iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepala daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang yang dapat dipaksakan berdasarkan aturan yang berlaku. Pajak daerah meliputi : pajak hotel, pajak restoran, pajak hiburan, pajak reklame, pajak penerangan jalan dan pajak pengambilan bahan galian golongan C.
 - 2) Retribusi daerah merupakan pembayaran atas jasa atau perijinan tertentu yang khusus disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan yang meliputi : retribusi pelayanan pasar, retribusi jasa usaha pemakaian kekayaan daerah, retribusi terminal dan retribusi penjualan kekayaan daerah.
 - 3) Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan seperti : bagian laba atas penyertaan modal pada BUMB, BUMN dan perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat.
 - 4) Lain-lain PAD yang sah yang terdiri dari : penerimaan jasa giro, bunga deposito, tuntutan atas ganti rugi kekayaan daerah, pendapatan denda pajak dan denda atas keterlambatan pekerjaan.

b. Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah yang terdiri dari :

- 1) Dana bagi hasil yang mencakup bagi hasil pajak bumi dan bangunan (PBB) dan bea perolehan atas tanah dan bangunan.
- 2) Dana alokasi umum (DAU) adalah dana perimbangan untuk pemerataan kemampuan keuangan daerah dan mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.
- 3) Dana alokasi khusus (DAK) adalah dana perimbangan untuk membiayai kebutuhan tertentu.

c. Lain-lain PAD yang sah adalah pendapatan yang berasal dari pendapatan hibah, pendapatan dana darurat dan dana bagi hasil pajak dari provinsi kepada kabupaten/kota.

2.1.2. Belanja Daerah

Halim (2002;68) mengatakan bahwa belanja daerah merupakan semua pengeluaran pemerintah daerah pada suatu periode anggaran sedangkan IASC (Halim; 2002 : 73) mendefinisikan belanja atau pengeluaran sebagai suatu penurunan dalam manfaat ekonomi selama periode akuntansi dalam bentuk arus kas keluar atau deplesi asset, atau timbulnya hutang yang mengakibatkan berkurangnya ekuitas dana.

Secara umum pengeluaran atau belanja daerah terdiri dari :

- a. Belanja langsung yaitu belanja yang ditinggalkan terkait langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan yang meliputi :

- 1) Belanja pegawai digunakan untuk pengeluaran honorarium atau upah dalam melaksanakan program kegiatan pemerintah daerah.
 - 2) Belanja barang dan jasa yang digunakan untuk pembelian atau pengadaan barang habis pakai guna memproduksi barang atau jasa, misalnya pembelian alat tulis kantor (ATK) jasa pemeliharaan dan ongkos perjalanan dinas.
 - 3) Belanja modal yaitu pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembelian atau pengadaan aset tetap dan aset lainnya yang mempunyai nilai manfaat lebih dari 12 bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintah seperti dalam bentuk tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jaringan, dan buku perpustakaan.
- b. Belanja tidak langsung yaitu belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan yang terdiri dari :
1. Belanja pegawai yaitu belanja kompensasi dalam bentuk gaji dan tunjangan serta penghasilan lainnya yang diberikan kepada pegawai negeri sipil (PNS) yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Pemerintah daerah dapat memberikan tambahan penghasilan kepada PNS berdasarkan pertimbangan objektif dengan memperhatikan kemampuan keuangan daerah dan memperoleh persetujuan DPRD sesuai ketentuan perundang-undangan. Tambahan penghasilan diberikan dalam rangka peningkatan kesejahteraan pegawai berdasarkan beban

kerja, tempat kerja, kondisi kerja, kelangkaan profesi dan prestasi kerja. Contoh gaji dan tunjangan, honorarium, lembur dan kontribusi sosial.

2. Belanja bunga yaitu pembayaran yang dilakukan atas kewajiban pokok tentang berdasarkan perjanjian pinjaman, yakni jangka pendek, jangka menengah dan jangka panjang. Contoh pembayaran bunga utang kepada pemerintah pusat, bunga utang kepada pemerintah daerah dan kepada lembaga keuangan lainnya.
3. Belanja subsidi digunakan untuk menganggarkan bantuan biaya produksi kepada perusahaan atau lembaga tertentu agar harga jual produksi atau jasa yang dihasilkan dapat terjangkau oleh masyarakat banyak.
4. Belanja hiba digunakan untuk menganggarkan pemberian hibah dalam bentuk uang, barang atau jasa kepada pemerintah atau pemerintah daerah lainnya dan kelompok masyarakat atau perorangan yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya.
5. Bantuan sosial digunakan untuk menganggarkan pemberian bantuan dalam bentuk uang atau barang kepada masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat. Contoh bantuan partai politik sesuai peraturan perundang-undangan.
6. Belanja bagi hasil yaitu bagi hasil atas pendapatan daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Contoh bagi hasil pajak antara provinsi kepada kabupaten, kabupaten kepada pemerintah desa dan denda bagi hasil retribusi.

7. Bantuan keuangan, diberikan kepada daerah dalam rangka pemerataan dan peningkatan kemampuan keuangan daerah.
Contoh bantuan keuangan provinsi kepada kabupaten/kota/desa.
8. 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 pengambilan atas kelebihan penerimaan daerah tahun-tahun sebelumnya.

2.1.3. Pembiayaan Daerah

Pembiayaan daerah adalah semua penerimaan yang perlu dibayar kembali dan atau pengeluaran yang akan diterima kembali baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun anggaran berikutnya. Pembiayaan daerah meliputi :

- a. Penerimaan pembiayaan terdiri dari :
 - 1) Sisa lebih perhitungan anggaran tahun sebelumnya.
 - 2) Pencairan dana cadangan
 - 3) Hasil pengelolaan atau penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan.
 - 4) Penerimaan pinjaman dana
 - 5) Pemberian pinjaman.
- b. Pengeluaran pembiayaan meliputi pembentukan dana cadangan, penyertaan modal pemerintah daerah, dan pembayaran pokok utang.

2.2 Kinerja Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Pengertian Kinerja menurut Peraturan Menteri Dalam negeri Nomor 13 Tahun 2006 adalah keluaran atau hasil dari kegiatan atau program yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan dana dengan kuantitas dan kualitas yang terukur. Abdulah (2001 ; 33) Kinerja merupakan pengambilan keputusan yang sesuai dengan tujuan kunci keberhasilan perusahaan. Kinerja juga dapat dikatakan sebagai gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu program/kegiatan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi.

Dari kedua pendapat tersebut di atas, penulis berkesimpulan bahwa kinerja merupakan ukuran keberhasilan dan kegagalan pencapaian tujuan suatu organisasi prestasi yang dicapai oleh suatu organisasi dalam suatu periode tertentu. Dalam kaitan dengan pengelolaan keuangan daerah kinerja diarahkan untuk mengukur prestasi pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah yang nota bene adalah keuangan publik. Penilaian kinerja dilakukan untuk mengetahui secara periodik efektivitas dan efisiensi operasional suatu organisasi, bagian organisasi serta karyawannya berdasarkan standar dan kriteria yang telah ditetapkan. Oleh karena itu penilaian kinerja sesungguhnya merupakan penilaian terhadap perilaku manusia yang secara langsung terlibat dalam aktivitas suatu organisasi. Tujuan dan penilaian kinerja adalah untuk memotivasi karyawan agar dapat mencapai sasaran organisasi yang telah ditentukan. Manfaatnya adalah untuk memantau, memberikan arah, pemahaman dan evaluasi terhadap pencapaian sasaran organisasi.

Salah satu alat untuk mengukur dan menganalisis kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah adalah dengan melakukan analisis rasio keuangan terhadap anggaran pendapatan dan belanja daerah yang telah ditetapkan dan dilaksanakan. Analisis ratio keuangan dilakukan untuk membandingkan hasil yang dicapai dari suatu periode dibandingkan dengan periode sebelumnya sehingga dapat diketahui kecenderungan atau tren yang terjadi. Selain itu dapat pula dibandingkan dengan ratio keuangan yang dimiliki daerah yang terdekat atau yang memiliki potensi daerah yang relatif sama untuk melihat bagaimana posisi ratio keuangan pemerintah tersebut dengan pemerintah daerah lainnya. Hasil analisis ratio keuangan ini akan dijadikan sebagai tolak ukur dalam :

- a. Menilai kemampuan keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan otonomi daerah.
- b. Mengukur efektivitas dan efisiensi dalam merealisasi pendapatan daerah.
- c. Mengukur sejauh mana aktivitas pemerintah daerah dalam membelanjakan pendapatan daerahnya.
- d. Mengukur kontribusi masing-masing sumber pendapatan dan pengeluaran yang dilakukan selama suatu periode tertentu.

2.3 Analisis Kinerja Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Munir, dkk (2004 ;48) untuk mengevaluasi kinerja keuangan dapat menggunakan analisis efektivitas dan efisiensi.

1. Rasio Efektivitas

Munir, dkk (2004 ; 21) Efektivitas adalah ukuran berhasil tidaknya pencapaian tujuan suatu organisasi. Efektivitas menurut Halim adalah kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan pendapatan asli daerah yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan atau dianggarkan berdasarkan potensi riil daerah yang dimiliki. Rumus menghitung Efektivitas (Halim ; 2002 : 152) adalah :

$$Efektivitas = \frac{\text{Realisasi Pendapatan}}{\text{Target Pendapatan Yang Ditetapkan}} \times 100\%$$

Kemampuan daerah dalam melaksanakan tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kemasyarakatan dikategorikan efektif apabila ratio yang dicapai minimal sebesar 1 atau 100%. Dengan demikian semakin tinggi ratio efektivitas menggambarkan kemampuan daerah yang semakin baik.

Munir, dkk (2004 ; 48) mengatakan bahwa ratio efektivitas pendapatan daerah merupakan perbandingan antara realisasi dengan terget yang telah ditetapkan dengan asumsi bahwa target pendapatan suatu daerah sama dengan potensi dari daerah tersebut. selanjutnya Munir, mengklasifikasikan standar kinerja efektivitas sebagai berikut :

Di atas 100%	= Sangat efektif
90% - 100%	= Efektif
80% - 90%	= Cukup efektif
60% - 80%	= Kurang efektif

Di bawah 60% = Tidak efektif

2. Rasio Efisiensi

Efisiensi merupakan ratio yang menggambarkan perbandingan antara besarnya biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan dengan realisasi pendapatan yang diterima dalam suatu periode. Secara matematis dapat dirumuskan sebagai berikut (Halim ;2002:152) :

$$Efisiensi = \frac{\text{Pengeluaran (Belanja)}}{\text{Pendapatan}} \times 100\%$$

Kinerja pemerintah daerah dalam melakukan pemungutan terhadap pendapatan dikatakan efisien apabila ratio yang dicapai kurang 1 (satu) atau di bawah 100%. Semakin kecil ratio efisiensi berarti kinerja pemerintah daerah semakin baik. Dan sebaliknya semakin besar ratio efisiensi maka kinerja pemerintah jelek.

Pengukuran terhadap kinerja efisiensi umumnya diperoleh dengan membandingkan antara realisasi biaya dengan pendapat yang diterima. Selanjutnya Munir, dkk (2004 ; 50) mengatakan bahwa standar efisiensi sebagai berikut :

Di atas 100% = Tidak efisien

90% - 100% = Kurang efisien

80% - 90% = Cukup efisien

60% - 80% = Efisien

Di bawah 60% = Sangat efisien

2.4. Penelitian Terdahulu

No	Nama Peneliti/Tahun	Judul	Hasil Penelitian
1	Kindangen (2012)	Analisis Efisiensi dan Efektifitas Pengelolaan Keuangan Daerah Pada Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Minahasa Utara.	Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa tingkat efisiensi pengelolaan keuangan daerah kurang efisien dan tingkat efektifitasnya sangat efektif.
2	Harun (2007)	Efisiensi dan Efektifitas Pengelolaan Keuangan Pemerintah DKI Jakarta.	Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa pengelolaan keuangan daerah di Pemda Provinsi DKI Jakarta tergolong efisien dan sangat efektif.
3	Mewengkang (2010)	Efisiensi dan Efektifitas Pengelolaan Keuangan Daerah Di Provinsi Sulawesi Utara.	Hasil penelitian ini menunjukkan rasio efisiensi berada pada posisi kurang efisien

			sedangkan kriteria efektivitas berada pada posisi sangat efektif.
4	Julita (2011)	Analisis Efektivitas dan Efisiensi Anggaran Pendapatan dan Belanja pada Badan Lingkungan Hidup Provinsi Sumatra Utara.	Hasil penelitian menunjukkan bahwa kinerja pendapatan badan lingkungan hidup provinsi Sumatra Utara pada tahun 2009-2012 (BLH PROVSU) secara umum dapat dikatakan sudah baik dan kinerja belanja pada badan lingkungan hidup provinsi Sumatra Utara (BLH PROVSU) dilihat dari analisis variansi secara umum juga dapat dikatakan sudah baik.
5	Tamasoleng (2015)	Analisis Efektivitas Pengelolaan Anggaran Di Kabupaten	Hasil penelitian menunjukkan bahwa dari hasil pengamatan

		Kepulauan Sian Tagulandang Biaro.	dan wawancara, dapat disimpulkan bahwa pengelolaan anggaran dengan penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja belum dilaksanakan.
--	--	--------------------------------------	--

2.5 Kerangka Pemikiran

Analisis kinerja khususnya kinerja keuangan menggambarkan perkembangan dari suatu entitas atau organisasi pada periode sebelumnya. Dengan melakukan perbandingan perkembangan selama beberapa periode sebelumnya, maka pihak manajemen dapat melakukan evaluasi atas kinerja yang sudah dicapai sekaligus dapat menjadi masukan untuk tujuan perbaikan di masa mendatang. Dalam konteks Pemerintah Daerah Kabupaten Flores Timur, kinerja keuangan yang dicapai oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Flores Timur pada periode-periode sebelum dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan Pemerintah Daerah dalam mengolah APBD di tahun-tahun mendatang.

APBD Kabupaten Flores Timur yang terdiri dari tiga komponen utama yakni; penerimaan/pendapatan, pengeluaran/belanja dan pembiayaan perlu dianalisis dengan menggunakan analisis ratio untuk mengukur efektivitas dan efisien APBD. Hasil analisis akan dijadikan sebagai umpan balik bagi pemerintah daerah untuk memperbaiki kinerja APBD kabupaten Flores

Timur. Dasar pemikiran tersebut dapat digambarkan dalam model kerangka pemikiran sebagai berikut :

Gambar 1.1

Kerangka Pemikiran

