

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Pengertian Keuangan Daerah

Pengertian Keuangan Daerah keuangan daerah dapat diartikan sebagai hak dan kewajiban yang dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu baik berupa uanga maupun barang yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang belum dikuasi atau dimiliki negara atau daerah yang lebih tinggi atau pihak-pihak lain sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Sistem keuangan daerah adalah mewujudkan sistem perimbangan antara keuangan pusat dan daerah yang mencerminkan pembagian tugas kewenangan dan tanggung jawab yang jelas antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang transparan, memperhatikan aspirasi dan partisipasi masyarakat serta kewajiban untuk mempertanggung jawabkannya kepada masyarakat, mengurangi kesenjangan antar daerah dalam kemampuannya untuk membiayai tanggung jawab otonominya dan memberikan kepastian sumber keuangan daerah yang berasal dari wilayah daerah yang bersangkutan.

Keuangan daerah memiliki ruang lingkup yang terdiri atas keuangan yang dikelola langsung dan kekayaan daerah yang dipisahkan. Yang termasuk keuangan daerah yang dikelola langsung adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan barang-barang inventaris milik daerah. Dilain pihak, keuangan daerah yang dipisahkan meliputi Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Keuangan daerah dapat diartikan sebagai hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu

baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang belum dimiliki atau dikuasai oleh negara. Keuangan daerah berperan penting dalam otonomi daerah karena dari keuangan daerah menggambarkan cerminan kemampuan daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan azas otonomi.

2.2 Pelaporan Keuangan

Pelaporan keuangan merupakan suatu bentuk pengungkapan informasi keuangan. Pengungkapan berarti memberikan data yang bermanfaat kepada pihak yang memerlukan. Tujuan pelaporan keuangan diupayakan mempunyai cakupan yang luas agar memenuhi berbagai kebutuhan para pemakai dan melayani kepentingan umum dari berbagai pemakai yang potensial, bukan hanya untuk kebutuhan khusus kelompok tertentu saja (Kieso dkk, 2010). Pelaporan keuangan adalah catatan informasi keuangan suatu perusahaan pada suatu periode akuntansi yang dapat digunakan untuk menggambarkan kinerja perusahaan tersebut. FASB mengartikan pelaporan keuangan sebagai sistem dan sarana penyampaian (*means of communication*) informasi tentang segala kondisi kinerja entitas terutama dari segi keuangan dan tidak terbatas pada apa yang dapat disampaikan melalui laporan keuangan. Maka, pelaporan keuangan lebih luas dari pada laporan keuangan. Pelaporan keuangan daerah adalah struktur dan proses akuntansi yang menggambarkan bagaimana informasi tentang keuangan pemerintah daerah disediakan dan dilaporkan untuk mencapai tujuan ekonomi dan sosial Negara. Unsur-unsur didalam informasi keuangan

daerah berdasarkan PP Nomor 56 tahun 2005 yang dibahas dalam penelitian ini adalah LKPD dan APBD. APBD terdiri atas :

1. Anggaran Pendapatan, diantaranya :
 - a. Pendapatan Asli Daerah : Pajak daerah, Retribusi daerah, dan Penerimaan lain -lain.
 - b. Dana Perimbangan : Dana bagi hasil, Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK).
 - c. Lain-lain pendapatan yang sah.
2. Anggaran belanja, diklasifikasikan menurut organisasi, fungsi, program, kegiatan dan jenis belanja. Anggaran belanja digunakan untuk membiayai penyelenggaraan tugas pemerintah daerah.
3. Pembiayaan, terdiri atas penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan.

Peraturan mengenai APBD ditentukan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2005, dan Permendagri Nomor 59 Tahun 2007. Laporan pertanggung jawaban pelaksanaan APBD disampaikan setidaknya terdiri dari Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas dan Catatan atas Laporan Keuangan. Penyampaian Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) oleh pemerintah daerah ditetapkan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 tahun 2003 Pasal 31 dan UU Nomor 1 tahun 2004. UU Nomor 1 tahun 2004 menyatakan bahwa penyampaian LKPD oleh Gubernur/Bupati/Walikota kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) paling lambat 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir.

2.3 Laporan Keuangan Pemerintah Daerah

Menurut Munawir (2010:5), pada umumnya laporan keuangan itu terdiri dari neraca dan perhitungan laba rugi serta laporan perubahan ekuitas. Sesuai

Standar Akuntansi Pemerintahan, laporan keuangan merupakan laporan yang terstruktur mengenai posisi keuangan dan transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan. Tujuan umum laporan keuangan adalah menyajikan informasi mengenai posisi keuangan, realisasi anggaran, arus kas, dan kinerja keuangan suatu entitas pelaporan yang bermanfaat bagi para pengguna dalam membuat dan mengevaluasi keputusan mengenai alokasi sumber daya.

Menurut Kasmir (2011: 147) tujuan pelaporan keuangan pemerintah adalah untuk menyajikan informasi yang berguna untuk pengambilan keputusan dan untuk menunjukkan akuntabilitas entitas pelaporan atas sumber daya yang dipercayakan kepadanya :

- a. Menyediakan informasi mengenai posisi sumber daya ekonomi, kewajiban, dan ekuitas dana pemerintah;
- b. Menyediakan informasi mengenai perubahan posisi sumber daya ekonomi, kewajiban, dan ekuitas dana pemerintah;
- c. Menyediakan informasi mengenai sumber, alokasi, dan penggunaan sumber daya ekonomi;
- d. Menyediakan informasi mengenai ketaatan realisasi terhadap anggarannya;
- e. Menyediakan informasi mengenai cara entitas pelaporan mendanai aktivitasnya dan memenuhi kebutuhan kasnya;
- f. Menyediakan informasi mengenai potensi pemerintah untuk membiayai penyelenggaraan kegiatan pemerintahan;
- g. Menyediakan informasi yang berguna untuk mengevaluasi kemampuan entitas pelaporan dalam mendanai aktivitasnya.

Laporan keuangan untuk tujuan umum juga mempunyai peranan prediktif dan prospektif, menyediakan informasi yang berguna untuk memprediksi besarnya sumber daya yang dibutuhkan untuk operasi yang berkelanjutan, sumber daya yang dihasilkan dari operasi yang berkelanjutan, serta risiko dan ketidakpastian yang terkait.

Menurut Kasmir (2011: 152) pelaporan keuangan juga menyajikan informasi bagi pengguna mengenai :

- a. Indikasi apakah sumber daya telah diperoleh dan digunakan sesuai dengan anggaran.
- b. Indikasi apakah sumber daya diperoleh dan digunakan sesuai dengan ketentuan, termasuk batas anggaran yang ditetapkan oleh DPR/DPRD.

Menurut Kasmir (2011: 162) komponen-komponen yang terdapat dalam suatu laporan keuangan pokok :

- a. Laporan Realisasi Anggaran
Laporan realisasi anggaran menyajikan ikhtisar sumber, alokasi, dan pemakaian sumber daya ekonomi yang dikelola oleh pemerintah daerah, yang menggambarkan perbandingan antara anggaran dan reasisanya dalam satu periode pelaporan.
- b. Neraca
Neraca menggambarkan posisi keuangan pemerintahan daerah mengenai aset, kewajiban, dan ekuitas dana pada tanggal tertentu.
- c. Laporan Arus Kas
Laporan arus kas menyajikan informasi mengenai sumber, penggunaan, perubahan kas dan setara kas selama satu periode akuntansi, dan saldo kas dan setara kas pada tanggal pelaporan.
- d. 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.

2.4 Pengertian Kinerja

Pengertian kinerja seperti yang dikemukakan oleh Bastian (2010) adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, visi, dan misi organisasi terutang dalam perumusan skema strategis suatu organisasi. Secara umum dapat juga dikatakan bahwa kinerja merupakan prestasi yang dapat

dicapai oleh organisasi dalam periode tertentu, sedangkan menurut Inpres No. 7 Tahun 1999 tentang akuntabilitas kinerja instansi pemerintah, kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi. Mardiasmo (2010) mendefinisikan “sistem pengukuran kinerja publik adalah suatu sistem yang bertujuan untuk membantu manajer publik menilai pencapaian suatu strategi melalui alat ukur *financial* dan *non financial*”.

Menurut Mardiasmo (2010:133) Indikator kinerja ada empat tolak ukur penilaian kinerja keuangan pemerintah daerah yaitu:

- a. Penyimpangan antara realisasi anggaran dengan yang ditargetkan yang ditetapkan dalam APBD.
- b. Efisiensi biaya
- c. Efektivitas program
- d. Pemerataan dan keadilan

2.5 Pengertian Kinerja Keuangan Daerah

Kinerja merupakan pencapaian atas apa yang direncanakan, baik oleh pribadi maupun organisasi. Apabila pencapaian sesuai dengan yang direncanakan, maka kinerja yang dilakukan terlaksana dengan baik. Apabila pencapaian melebihi dari apa yang direncanakan dapat dikatakan kinerjanya sangat bagus. Apabila pencapaian tidak sesuai dengan apa yang direncanakan atau kurang dari apa yang direncanakan, maka kinerjanya tidak baik. Kinerja keuangan adalah suatu ukuran kinerja yang menggunakan indikator keuangan.

Analisis kinerja keuangan pada dasarnya dilakukan untuk menilai kinerja di masa lalu dengan melakukan berbagai analisis sehingga diperoleh posisi keuangan yang mewakili realitas entitas dan potensi-potensi kinerja yang akan berlanjut. Salah satu alat untuk menganalisis kinerja keuangan pemerintah daerah adalah dengan melaksanakan analisis rasio terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakannya. Penggunaan analisis rasio pada sektor publik khususnya terhadap APBD belum banyak dilakukan, sehingga secara teori belum ada kesepakatan secara bulat mengenai nama dan kaidah pengukurannya. Meskipun demikian dalam rangka pengelolaan keuangan daerah yang transparan, jujur, demokratis, efektif, efisien dan akuntabel, analisis rasio terhadap APBD perlu dilaksanakan meskipun kaidah pengakuntansian dalam APBD berbeda dengan keuangan yang dimiliki oleh perusahaan swasta (Halim,2010).

Pengelolaan keuangan daerah tidak dapat dilepaskan dari keberadaan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 maka berbagai prinsip dasar yang ada dalam Undang-Undang Keuangan Negara, Undang-Undang Perbendaharaan Negara dan Undang-Undang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara kembali dipertegas dan menjadi acuan dalam pengalihan keuangan daerah. Pengelolaan Keuangan

Daerah meliputi tiga tahapan yaitu: Perencanaan dan Penganggaran, Pelaksanaan serta Pertanggungjawaban.

Menurut Halim (2010: 24), kinerja keuangan pemerintah daerah merupakan salah satu ukuran yang dapat digunakan untuk melihat kemampuan daerah dalam menjalankan otonomi daerah. Selanjutnya pengukuran kinerja diartikan sebagai suatu indikator keuangan atau non keuangan dari suatu pekerjaan yang dilaksanakan atau hasil yang dicapai dari suatu aktivitas suatu proses atau suatu unit organisasi. Pengukuran kinerja merupakan wujud akuntabilitas di mana penilaian yang lebih tinggi menjadi tuntutan yang harus dipenuhi, data pengukuran kinerja dapat menjadi peningkatan program selanjutnya.

Menurut Erlina (2010:6), laporan keuangan pemerintah daerah merupakan suatu output dari sistem akuntansi keuangan daerah. 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, arus kas dan kinerja keuangan suatu entitas pelaporan yang bermanfaat bagi para pengguna dalam membuat dan mengevaluasi keputusan mengenai alokasi sumber daya. Secara spesifik, tujuan pelaporan keuangan pemerintah adalah untuk menyajikan informasi yang berguna dalam pengambilan keputusan dan untuk menunjukkan akuntabilitas entitas pelaporan atas sumber daya tersebut.

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Pasal 156 ayat 1 tentang Pemerintahan Daerah, Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang dan segala sesuatu berupa uang dan barang yang dapat dijadikan milik daerah yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

2.6 Rasio Keuangan Daerah

Pemerintah daerah sebagai pihak yang diberikan tugas menjalankan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat wajib melaporkan pertanggungjawaban keuangan daerah sebagai dasar penilaian kinerja keuangannya. Salah satu alat untuk menganalisis kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya adalah dengan melakukan analisis rasio keuangan terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakannya (Halim, 2010: 231).

Penggunaan analisis rasio keuangan sebagai alat analisis kinerja keuangan secara luas telah diterapkan pada lembaga perusahaan yang bersifat komersial, sedangkan pada lembaga publik khususnya pemerintah daerah masih sangat terbatas sehingga secara teoritis belum ada kesepakatan yang bulat mengenai nama dan kaidah pengukurannya. Dalam rangka pengelolaan keuangan daerah yang transparan, jujur, demokratis, efektif, efisien, dan akuntabel, maka analisis rasio keuangan terhadap pendapatan belanja daerah perlu dilaksanakan (Mardiasmo, 2010: 169).

Beberapa rasio keuangan yang dapat digunakan untuk mengukur akuntabilitas pemerintah daerah (Halim, 2010: 233) yaitu rasio kemandirian, rasio efektivitas, rasio efisiensi keuangan daerah dan rasio keserasian belanja. Adapun pihak-pihak yang berkepentingan dengan rasio keuangan pemerintah daerah (Halim, 2010: 232) adalah :

- a. Pihak eksekutif sebagai landasan dalam menyusun APBD berikutnya.
- b. Pemerintah pusat/provinsi sebagai masukan dalam membina pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah.
- c. Masyarakat dan kreditur, sebagai pihak yang akan turut memiliki saham pemerintah daerah, bersedia memberi pinjaman maupun membeli obligasi.

Dengan demikian dalam organisasi pemerintah untuk mengukur kinerja keuangan ada beberapa ukuran kinerja yang dapat digunakan seperti rasio kemandirian, rasio efektivitas, rasio efisiensi dan rasio keserasian belanja. Untuk itu, penjelasan terkait dengan rasio kemandirian, rasio efektivitas, rasio efisiensi dan rasio keserasian belanja.

1. Rasio kemandirian keuangan daerah

Rasio kemandirian keuangan daerah menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat. Rasio kemandirian dihitung dengan membagi total PAD dengan total belanja daerah dalam satuan persen (Halim, 2010:234). Semakin tinggi rasio ini berarti tingkat ketergantungan daerah terhadap bantuan pihak pemerintah pusat dan provinsi semakin rendah, demikian pula sebaliknya. Rasio ini juga menggambarkan tingkat

partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah. Semakin tinggi rasio ini berarti semakin tinggi partisipasi masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi daerah yang merupakan komponen dari PAD. Secara sederhana rasio kemandirian dapat diformulasikan sebagai berikut (Halim , 2010: 234) :

$$\text{Rasio Kemandirian} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Total Belanja Daerah}} \times 100\%$$

Pola hubungan pemerintah pusat dan daerah serta tingkat kemandirian dan kemampuan keuangan daerah dapat disajikan dalam matriks seperti tampak pada Tabel 2.1 berikut ini (Halim, 2010:234).

Tabel 2.1
Pola Hubungan, Tingkat Kemandirian, dan Kemampuan Keuangan Daerah

Kemampuan Keuangan	Rasio Kemandirian (%)	Pola Hubungan
Rendah Sekali	0 – 25	Instruktif
Rendah	> 25 – 50	Konsultatif
Sedang	> 50 – 75	Partisipatif
Tinggi	> 75 – 100	Delegatif

Sumber : Halim, 2010

Rasio kemandirian keuangan daerah atau yang sering disebut sebagai otonomi fiskal menunjukkan kemampuan daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah. Rasio ini juga menggambarkan ketergantungan pemerintah daerah terhadap sumber dana eksternal. Semakin tinggi rasio

ini, maka tingkat ketergantungan daerah terhadap pihak eksternal semakin rendah, begitu pula sebaliknya.

2. Rasio efektivitas keuangan daerah

Pengertian efektivitas berhubungan dengan derajat keberhasilan suatu operasi pada sektor publik sehingga suatu kegiatan dikatakan efektif jika kegiatan tersebut mempunyai pengaruh besar terhadap kemampuan menyediakan pelayanan masyarakat yang merupakan sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya. Rasio efektivitas merupakan tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan atau prestasi yang dicapai oleh pemerintah daerah yang diukur dengan membandingkan realisasi pendapatan dengan anggaran pendapatan, dalam satuan persen (Halim, 2010:235).

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

Nilai efektivitas diperoleh dari perbandingan sebagaimana tersebut diatas, diukur dengan kriteria penilaian kinerja keuangan (Halim, 2010:235).

Tabel 2.2
Efektivitas Keuangan Daerah

Efektivitas Keuangan Daerah Otonom dan Kemampuan Keuangan	Rasio Efektivitas (%)
Sangat Efektif	>100
Efektif	>90 – 100
Cukup Efektif	>80 – 90
Kurang Efektif	>60 – 80
Tidak Efektif	≤60

Sumber : Halim, 2010

3. Rasio efisiensi keuangan daerah

Rasio efisiensi merupakan tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan atau prestasi yang dicapai oleh pemerintah daerah yang diukur dengan membandingkan realisasi belanja dengan anggaran belanja yang telah ditetapkan, dalam satuan persen. Semakin kecil rasio ini, maka semakin efisien, begitu pula sebaliknya. Pada sektor pelayanan masyarakat adalah suatu kegiatan yang dilakukan dengan baik dan pengorbanan seminimal mungkin. Suatu kegiatan dikatakan telah dikerjakan secara efisien jika pelaksanaan pekerjaan tersebut telah mencapai hasil (*output*) dengan biaya (*input*) yang terendah atau dengan biaya minimal diperoleh hasil yang diinginkan (Halim, 2010: 236).

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

Dengan mengetahui hasil perbandingan antara realisasi belanja dan anggaran belanja daerah dengan menggunakan ukuran efisiensi tersebut, maka penilaian kinerja keuangan dapat ditentukan (Halim, 2010: 236).

Tabel 2.3
Efisiensi Keuangan Daerah

Efisiensi Keuangan Daerah Otonom dan Kemampuan Keuangan	Rasio Efisiensi (%)
Sangat Efisien	≤60
Efisien	>60 – 80
Cukup Efisien	>80 – 90
Kurang Efisien	>90 – 100
Tidak Efisien	≥100

Sumber : Halim, 2010

2.7 Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan Asli Daerah yang selanjutnya disebut PAD, yaitu penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 1 Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004). Dengan demikian Pendapatan Asli Daerah merupakan sumber pendapatan yang asli berasal dari potensi daerah. Pemerintah daerah dapat menggali sumber Pendapatan Asli Daerah tersebut secara optimal. Di dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah disebutkan bahwa sumber pendapatan daerah terdiri dari Pendapatan Asli Daerah, Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak.

Pendapatan Asli Daerah merupakan salah satu sumber penerimaan yang harus selalu terus menerus dipacu pertumbuhannya, dalam otonomi daerah ini kemandirian pemerintah daerah sangat dituntut dalam pembiayaan pembangunan daerah dan juga pelayanan kepada masyarakat. Oleh karena itu, pertumbuhan investasi di pemerintah daerah perlu diprioritaskan karena nantinya diharapkan akan memberikan dampak positif terhadap peningkatan perekonomian regional. Pada otonomi daerah sumber pembiayaan daerah diharapkan didominasi oleh pendapatan asli daerah sementara sebelum otonomi daerah pembiayaan daerah didominasi oleh bantuan keuangan pemerintah pusat yang dikategorikan sebagai pendapatan daerah.

Klasifikasi PAD yang terbaru berdasarkan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 Pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan daerah yang dipisahkan,

dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Jenis pajak daerah dan retribusi daerah dirinci menurut objek pendapatan sesuai dengan undang-undang tentang pajak daerah dan retribusi daerah. Jenis hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dirinci menurut objek pendapatan yang mencakup bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah/BUMD, bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik pemerintah/BUMN, dan bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat. Jenis lain-lain PAD yang sah disediakan untuk menganggarkan penerimaan daerah yang tidak termasuk dalam pajak daerah, retribusi daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dirinci menurut objek pendapatan yang mencakup hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan, jasa giro, pendapatan bunga, penerimaan atas tuntutan ganti kerugian daerah, penerimaan komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan atau pengadaan barang dan atau jasa oleh daerah, penerimaan keuntungan dari selisih nilai tukar Rupiah terhadap mata uang asing, pendapatan denda atas keterlambatan pelaksanaan pekerjaan, pendapatan denda pajak, pendapatan denda retribusi. Pendapatan hasil eksekusi atau jaminan, pendapatan dari penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan, pendapatan dari angsuran/cicilan penjualan.

Menurut Halim (2010:67), "PAD dipisahkan menjadi empat jenis pendapatan, yaitu: pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan milik daerah yang dipisahkan, lain-lain PAD yang

sah”. Klasifikasi PAD yang dinyatakan oleh Halim (2010) adalah sesuai dengan klasifikasi PAD berdasarkan Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002.

2.8 Pengertian Anggaran

Sistem penganggaran lebih umum digunakan dalam perusahaan yang lebih besar, dimana teknik-teknik yang dirumuskan sering membantu manajemen. Akan yang memberikan teori tentang anggaran secara umum memberikan konsep yang sama terhadap pengertian anggaran meskipun defenisi anggaran berbeda-beda. Anggaran (budget) merupakan rencana tertulis mengenai kegiatan suatu organisasi yang dinyatakan secara kuantitatif dan umumnya dinyatakan dalam satuan uang untuk jangka waktu tertentu (Nafarin, 2010 : 9). Menurut Munandar (2010 : 1) menyatakan bahwa “ Anggaran (*budget*) ialah suatu rencana yang disusun secara sistematis, yang meliputi seluruh kegiatan perusahaan, yang dinyatakan dalam unit (kesatuan) moneter dan berlaku untuk jangka waktu (periode) tertentu yang akan datang.

Anggaran merupakan alat bantu yang sangat penting bagi perusahaan. Karena anggaran merupakan pedoman pelaksanaan kerja dan berfungsi sebagai alat untuk mengevaluasi kinerja yang telah dicapai perusahaan. Karena anggaran merupakan pedoman pelaksanaan kerja dan berfungsi sebagai alat untuk mengevaluasi kinerja yang telah dicapai perusahaan. Anggaran juga dapat digunakan sebagai alat untuk mengembangkan ke arah yang lebih baik, dengan kata lain anggaran dapat meningkatkan efisiensi perusahaan dalam mencapai tujuannya.

Menurut Mulyadi (2010:489) mengemukakan karakter penyusunan anggaran yang baik akan memberikan mamfaat yang positif bagi perusahaan :

- a. Anggaran dinyatakan dalam satuan keuangan dan satuan selain keuangan.
- b. Anggaran umumnya mencakup jangka waktu satu tahun.
- c. Anggaran berisi komitmen atau kesanggupan manajemen, yang berarti bahwa para manajer setuju untuk menerima tanggung jawab untuk mencapai sasaran yang ditetapkan dalam anggaran.
- d. Usulan anggaran ditelaah dan disetujui oleh pihak yang berwenang lebih tinggi dari penyusunan anggaran.
- e. Sekali disetujui, anggaran hanya dapat diubah dibawah kondisi tertentu.
- f. Secara berkala, kinerja keuangan sesungguhnya dibandingkan dengan anggaran dan selisihnya dianalisis dan dijelaskan.

Sebelum membahas jenis-jenis anggaran ada baiknya jika diketahui lebih dahulu apa itu anggaran. Anggaran adalah rencana tertulis yang tersusun secara sistematis dan terperinci dalam bentuk angka-angka dalam ukuran uang (satuan kuantitatif) dimana perusahaan menggunakannya sebagai pedoman dalam pelaksanaan kegiatan pada periode yang akan datang dan merupakan dasar untuk tujuan pengawasan.

Menurut Tunggal (2009:11) ada beberapa jenis anggaran yang dikenal dalam dunia usaha yaitu :

- a. Anggaran induk (*master budget*) : merupakan ikhtisar anggaran yang menyeluruh mencakup laba yang diinginkan serta program terkoordinir untuk mencapainya.
- b. Anggaran pengeluaran modal (*capital expenditure budget*) : bagian dari anggaran induk atau anggaran terpisah tentang usulan penambah aktiva tetap dan pembiayaanya.
- c. Anggaran pengeluaran operasi (*operating expenditure budget*) : bagian dari anggaran induk yang memuat perincian biaya-biaya operasi dari tiap bagian.
- d. Anggaran biaya teknis (*engineered cost budget*) : bagian anggaran biaya untuk pusat bertanggungjawab yang hasilnya dapat diukur.
- e. Anggaran biaya yang ditetapkan (*discretionary cost budget*) : bagian anggaran biaya yang untuk pusat pertanggungjawaban yang hasilnya dapat diukur.
- f. Anggaran variabel/fleksibel : anggaran yang memperhitungkan untuk beberapa tingkat kapasitas produksi atau satuan kapasitas lain.

Menurut Munandar (2010:10) mengemukakan tiga kegunaan pokok anggaran, yaitu :

- a. Sebagai pedoman kerja
Budget berfungsi sebagai pedoman kerja dan memberikan arah serta sekaligus memberikan target-target yang harus dicapai oleh kegiatan-kegiatan perusahaan di waktu yang akan datang.
- b. Sebagai alat pengkoordinasian kerja
Budget berfungsi sebagai alat untuk mengkoordinasikan kerja agar semua bagian-bagian yang terdapat di dalam perusahaan dapat saling menunjang, saling bekerja sama dengan baik, untuk menuju ke sasaran yang telah ditetapkan. Dengan demikian kelancaran jalannya perusahaan akan lebih terjamin.
- c. Sebagai alat pengawasan kerja
Budget berfungsi pula sebagai alat tolak ukur, sebagai pembanding untuk menilai (evaluasi) realisasi kegiatan perusahaan nanti. Membandingkan antara apa yang tertuang di dalam budget dengan apa yang dicapai oleh realisasi kerja perusahaan, dapat dinilai apakah perusahaan telah sukses bekerja atautkah kurang sukses bekerja. Perbandingan tersebut dapat pula diketahui sebab-sebab penyimpangan antara budget dengan realisasinya, sehingga dapat pula diketahui kelemahan-kelemahan dan kekuatan-kekuatan yang dimiliki perusahaan. Hal ini dapat dipergunakan sebagai bahan pertimbangan yang sangat berguna untuk menyusun rencana (*budget*). Selanjutnya secara lebih matang dan lebih akurat.

2.9 Pengertian Sistem Pengelolaan Keuangan Daerah

Sebelum menguraikan sistem pengelolaan keuangan daerah terlebih dahulu dikemukakan pendapat mengenai pengertian sistem itu sendiri. Adapun pengertian sistem menurut Cole adalah suatu kerangka dari prosedur-prosedur yang saling berhubungan yang disusun sesuai dengan suatu skema yang menyeluruh, untuk melaksanakan suatu kegiatan atau fungsi utama dari suatu organisasi, sedangkan prosedur adalah suatu urutan pekerjaan kerani (*clerical*), biasanya melibatkan beberapa orang dalam satu bagian atau lebih, disusun untuk menjamin adanya perlakuan yang seragam terhadap transaksi-transaksi yang terjadi dalam suatu organisasi (Baridwan, 2010:3).

Berdasarkan pengertian tersebut di atas maka salah satu unsur yang paling penting dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah adalah sistem atau cara pengelolaan keuangan daerah secara berdayaguna dan berhasil guna. Hal tersebut diharapkan agar sesuai dengan aspirasi pembangunan dan tuntutan masyarakat yang semakin berkembang akhir-akhir ini.

Pengelolaan Keuangan Daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggung jawaban, dan pengawasan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah yang diatur dalam peraturan menteri ini meliputi kekuasaan pengelolaan keuangan daerah, azas umum dan struktur APBD, penyusunan rancangan APBD, penetapan APBD, penyusunan dan penetapan APBD bagi daerah yang belum memiliki DPRD, pelaksanaan APBD, perubahan APBD, pengelolaan kas, penatausahaan keuangan daerah, akuntansi keuangan daerah, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah, kerugian daerah, dan pengelolaan keuangan. Pengelolaan keuangan daerah dimulai dengan perencanaan / penyusunan anggaran pendapatan belanja daerah (APBD). APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah. Penyusunan APBD sebagaimana berpedoman kepada RKPD dalam rangka mewujudkan pelayanan kepada masyarakat untuk tercapainya tujuan bernegara.

Anggaran berbasis kinerja dikenal dalam pengelolaan keuangan daerah sejak diterbitkannya PP nomor 105 tahun 2000 yang dalam pasal 8 dinyatakan bahwa APBD disusun dengan pendekatan kinerja. Penerapan anggaran berbasis

kinerja pada instansi pemerintah di Indonesia dicanangkan melalui pemberlakuan UU nomor 17 tahun 2003 tentang keuangan negara dan diterapkan secara bertahap mulai tahun anggaran 2005. Dilihat dari aspek masyarakat (*customer*) dengan adanya peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik maka dapat meningkatnya tuntutan masyarakat akan pemerintah yang baik, hal ini menjadi tantangan tersendiri bagi pemerintah untuk bekerja secara lebih efisien dan efektif terutama dalam menyediakan layanan prima bagi seluruh masyarakat. Dilihat dari sisi pengelolaan keuangan daerah khususnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) maka kontribusi terhadap APBD meningkat tiap tahun anggaran hal ini didukung pula dengan tingkat efektivitas dari penerimaan daerah secara keseluruhan sehingga adanya kemauan dari masyarakat untuk membayar kewajibannya kepada Pemerintah Daerah dalam bentuk pajak dan retribusi.

2.10 Sistem Pengendalian Internal

Sistem Pengendalian Internal (SPI) adalah segala komponen baik berupa proses, elemen-elemen maupun kegiatan, yang terjalin erat dan berfungsi untuk memastikan agar segala kegiatan yang akan, sedang dan telah dilakukan berjalan menuju kearah tujuan organisasi sebagaimana telah ditetapkan dan diselenggarakan dengan cara-cara yang seefisien mungkin (Pickett, 2010). Menurut Mulyadi (2010:163) Sistem pengendalian intern meliputi struktur organisasi, metode dan ukuran-ukuran yang dikoordinasi untuk menjaga kekayaan organisasi, mengecek ketelitian dan keandalan data akuntansi, mendorong efisiensi dan mendorong dipatuhinya kebijakan manajemen.

Di lingkungan pemerintahan, sebagaimana dinyatakan dalam PP No.60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian internal Pemerintah, SPI adalah proses yang integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Sistem Pengendalian Internal Pemerintah (SPIP) ini diselenggarakan secara menyeluruh di lingkungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dari kedua definisi tersebut, walaupun kelihatannya sedikit perbedaan, namun bila dilihat dari tujuannya boleh dibilang relatif sama, dimana kedua-duanya menyatakan bahwa sistem pengendalian internal dibuat dalam rangka mendukung ketercapaian tujuan organisasi.

Menurut Picket (2010:113) Sistem Pengendalian Internal dibangun dan digunakan oleh organisasi untuk mencapai 4 (empat) tujuan utama, yaitu:

- a. Untuk menjaga aktivitas organisasi.
- b. Untuk memastikan akurasi dan dapat diandalkannya catatan dan informasi.
- c. Untuk meningkatkan efisiensi operasional organisasi.
- d. Untuk mengukur kesesuaian dengan kebijakan dan prosedur yang telah ditetapkan oleh manajemen organisasi.

Sistem Pengendalian Internal harus memberikan tingkat kepastian yang masuk akal bahwa empat tujuan di atas dapat dipenuhi. Hal tersebut mengindikasikan bahwa sistem pengendalian internal bukanlah alat yang sempurna yang dapat menjamin seratus persen bahwa tujuan manajemen akan

dapat tercapai dan biaya untuk mengembangkan sistem pengendalian tersebut juga harus masuk akal (tidak melebihi manfaatnya).

Menurut Picket (2010:133) unsur-unsur pengendalian internal terdiri atas lima komponen, yaitu: lingkungan pengendalian (*control environment*), penilaian risiko (*risk assessment*), informasi dan komunikasi, pengawasan, dan kegiatan pengendalian :

a. Lingkungan Pengendalian

Lingkungan pengendalian adalah merupakan suatu suasana organisasi yang menciptakan kesadaran manajemen dan pegawai akan pentingnya sistem pengendalian internal organisasi. Elemen-elemen lingkungan pengendalian meliputi hal-hal berikut:

- 1) Integritas dan nilai etika manajemen.
- 2) Struktur organisasi
- 3) Partisipasi dewan direksi dan dewan komisaris dalam pengendalian.
- 4) Filosofi manajemen dan gaya operasi.
- 5) Prosedur pendelegasian dan otoritas.
- 6) Metode manajemen dalam penilaian kinerja.
- 7) Pengaruh eksternal (instansi pengawas organisasi)
- 8) Kebijakan dan praktik organisasi dalam manajemen sumber daya manusia.

b. Penilaian risiko

Organisasi harus melakukan penilaian risiko. Untuk ini perlunya dibentuk suatu gugus manajemen risiko yang bertugas untuk mengidentifikasi, menganalisis, dan mengelola risiko-risiko relevan yang dihadapi organisasi, agar tujuan organisasi dapat tercapai secara efisien dan efektif. Identifikasi dan analisis risiko akan menghasilkan peta risiko dan daftar sekala prioritas risiko yang akan ditangani. Mengelola risiko berarti bagaimana manajemen memperlakukan risiko yang telah di nilainya. Perlakuan terhadap risiko dapat dilakukan dengan beberapa cara, yaitu menghindari, mengabaikan, mengurangi, menerima atau mentransfer ke pihak lain. Suatu risiko akan dihindari apa bila terlalu besar, sehingga tidak menguntungkan bila kita mengambilnya. Di sisi lain suatu risiko akan diabaikan bila dampak dan tingkat keterjadiannya kecil.

c. Informasi dan Komunikasi

Organisasi yang baik umumnya memiliki Sistem Informasi Akuntansi (SIA) dan Sistem Informasi Manajemen (SIM) yang memadai yang diharapkan dapat melakukan hal-hal berikut:

- 1) Mengidentifikasi dan mencatat semua transaksi (keuangan dan non keuangan) dengan benar;
- 2) Menghasilkan informasi keuangan dan operasional organisasi secara rinci dan tepat waktu.

d. Pengawasan

Pengawasan adalah proses penilaian atas kualitas rancang bangun sistem pengendalian internal dan operasinya. Organisasi yang baik harus memiliki sistem pengawasan yang memadai. Oleh karena itu pimpinan organisasi harus membentuk unit pengawasan internal dan meyakini bahwa unit tersebut berjalan secara efektif. Di samping itu manajemen juga harus menerapkan pengawasan melekat (*waskat*) sehingga pengawasan akan lebih efektif. Khusus untuk unit pengawasan internal, hendaknya harus dapat memosisikan dirinya tidak hanya sebagai '*watch dogs*' akan tetapi harus dapat sebagai konsultan yang bertugas mengidentifikasi permasalahan-permasalahan yang dihadapi manajemen, mencari penyebab dan akibatnya, serta memberikan rekomendasi kepada manajemen untuk perbaikannya. Sebagian besar institusi, unit pengawasan internal juga membantu manajemen dalam pengelolaan risiko.

e. Kegiatan Pengendalian

Kegiatan pengendalian adalah kebijakan dan prosedur yang digunakan untuk memastikan bahwa tindakan yang benar diambil untuk menghadapi risiko organisasi yang diidentifikasi. Kegiatan-kegiatan pengendalian dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu pengendalian komputer dan pengendalian fisik. Pengendalian komputer meliputi pengendalian umum (seperti pengendalian atas pusat data, organisasi database, pengembangan sistem, dan pemeliharaan program) dan pengendalian aplikasi (meliputi pengendalian input, proses dan output). Pengendalian fisik berkaitan dengan sistem akuntansi tradisional yang menerapkan prosedur anual.

Menurut Mulyadi (2010:146) menciptakan sistem pengendalian intern yang baik dalam perusahaan maka ada empat unsur pokok yang harus dipenuhi antara lain :

- a) Struktur organisasi yang memisahkan tanggungjawab fungsional secara tegas.
- b) Sistem wewenang dan prosedur pencatatan yang memberikan perlindungan yang cukup terhadap kekayaan, utang, pendapatan dan biaya.
- c) Praktik yang sehat dalam melaksanakan tugas dan fungsi setiap unit organisasi.
- d) Karyawan yang mutunya sesuai dengan tanggungjawabnya.

Berdasarkan definisi yang telah dikemukakan di atas, dapat dipahami bahwa pengendalian intern adalah suatu sistem yang terdiri dari berbagai unsur dan tidak terbatas pada metode pengendalian yang dianut oleh bagian akuntansi dan keuangan, tetapi meliputi pengendalian anggaran, biaya standar, program pelatihan pegawai dan staf pemeriksa intern. Alasan perusahaan untuk menerapkan sistem pengendalian intern adalah untuk membantu pimpinan agar perusahaan dapat mencapai tujuan dengan efisien. Tujuan pengendalian intern adalah untuk memberikan keyakinan memadai dalam pencapaian tiga golongan tujuan: keandalan informasi keuangan, kepatuhan terhadap hukum dan peraturan yang berlaku, efektifitas dan efisiensi operasi (Mulyadi, 2010:152). Sistem pengendalian intern yang memadai bagi perusahaan mempunyai persyaratan yang berbeda-beda, tergantung dari sifat serta keadaan masing-masing perusahaan. Dalam artian tidak ada sistem pengendalian intern yang bersifat universal yang dapat dipakai oleh seluruh perusahaan.