

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Persoalan keuangan daerah merupakan salah satu unsur utama dalam penyelenggaraan otonomi daerah, meskipun diakui bahwa berbagai variabel lain juga mempengaruhi kemampuan keuangan daerah, seperti misalnya variabel sumber daya manusia, organisasi, manajemen, sarana dan prasarana serta variabel penunjang lainnya. Pentingnya variabel keuangan daerah berkaitan dengan kenyataan bahwa mobilisasi terhadap sumber-sumber daya keuangan daerah dipandang sebagai bagian yang paling krusial dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah. Dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah maka otonomi ini dititikberatkan pada daerah kabupaten atau kota karena daerah kabupaten atau kota berhubungan langsung dengan masyarakat.

Tujuan otonomi daerah pada dasarnya diarahkan untuk memacu pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya, meningkatkan kesejahteraan rakyat, menggalakkan prakarsa dan peran serta masyarakat, serta meningkatkan pendayagunaan potensi daerah secara nyata, optimal, terpadu, dan dinamis, serta bertanggung jawab sehingga memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa, mengurangi beban pemerintah pusat dan campur tangan terhadap daerah dan memberikan peluang untuk koordinasi tingkat lokal atau daerah (Bastian, 2001).

Halim (2001) menjelaskan bahwa ciri utama suatu daerah yang mampu melaksanakan otonomi, yaitu (1) kemampuan keuangan daerah, artinya daerah harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahannya, dan (2) ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, agar pendapatan asli daerah (PAD) dapat menjadi bagian sumber keuangan terbesar sehingga peranan pemerintah daerah menjadi lebih besar.

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah daerah tingkat Kabupaten/Kota diberi kewenangan yang luas dalam menyelenggarakan semua urusan pemerintahan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, fiskal, agama, dan kewenangan lain yang ditetapkan Peraturan Pemerintah. Sebagai konsekuensi dari kewenangan otonomi yang luas, pemerintah daerah mempunyai kewajiban untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat secara demokratis, adil dan merata serta berkesinambungan. Kewajiban itu dapat dipenuhi apabila pemerintah mampu mengelola potensi daerahnya, yaitu potensi sumber daya alam, sumber daya manusia dan potensi keuangannya secara optimal.

Keberhasilan otonomi daerah tidak lepas dari kemampuan dalam bidang keuangan yang merupakan salah satu indikator penting dalam menghadapi otonomi daerah. Daerah otonomi diharapkan mampu atau mandiri di dalam membiayai kegiatan pemerintah daerahnya dengan tingkat ketergantungan keuangan kepada pemerintah pusat mempunyai proporsi yang lebih kecil.

Tuntutan yang tinggi terhadap kinerja dan akuntabilitas kinerja pemerintah daerah ini berujung pada kebutuhan pengukuran kinerja pemerintah daerah. Pengukuran kinerja pemerintah daerah mempunyai banyak tujuan, tujuan tersebut

paling tidak untuk meningkatkan kinerja dan meningkatkan akuntabilitas pemerintah daerah. Untuk itu pemerintah daerah dituntut untuk mampu membangun ukuran kinerja yang baik. Ukuran kinerja yang disusun tidak dapat hanya dengan menggunakan satu ukuran, oleh karena itu perlu ukuran yang berbeda untuk tujuan yang berbeda. Hal inilah yang kadang membuat konflik. Ukuran kinerja mempengaruhi ketergantungan antar unit kerja yang ada dalam satu unit kerja (Mardiasmo, 2002 : 299).

Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Keuangan Daerah menegaskan bahwa keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundangundangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan dan bertanggungjawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatuhan dan manfaat untuk masyarakat. Kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah dituangkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah atau disingkat APBD. Dalam APBD mencerminkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan sosial masyarakat.

Pemerintah daerah sebagai pihak yang disertai tugas menjalankan roda pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan daerahnya untuk menilai apakah pemerintah daerah berhasil menjalankan tugasnya dengan baik atau tidak. Salah satu alat untuk mengukur dan menganalisis kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya adalah dengan melakukan analisis terhadap kemampuan daerah untuk bisa mandiri dengan menggunakan alat ukur analisis rasio keuangan APBD yang telah dilaksanakan.

Selanjutnya penyusunan APBD itu sangat penting dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, yaitu antara lain :

1. Menentukan jumlah pajak yang dibebankan kepada masyarakat;
2. Merupakan suatu sarana untuk mewujudkan otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab;
3. Memberi isi dan arti kepada tanggung jawab Pemerintah Daerah pada umumnya dan Kepala Daerah pada khususnya, karena APBD itu menggambarkan seluruh kebijaksanaan Pemerintah Daerah;
4. Merupakan suatu sarana untuk melaksanakan pengawasan terhadap daerah dengan cara yang lebih mudah dan berhasil guna;

Dengan kelengkapan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah diperlukan analisis kinerja pemerintah dalam mengelola keuangan daerahnya dengan melakukan analisis rasio keuangan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang telah ditetapkan dan dilaksanakannya. Hasil analisis rasio keuangan ini selanjutnya digunakan untuk tolok ukur dalam : menilai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan otonomi daerah, mengukur efektivitas dan efisiensi dalam merealisasikan Pendapatan Daerah. Analisis rasio keuangan daerah selain dipakai sebagai alat analisis untuk melihat kinerja dan kemandirian keuangan daerah juga dapat membandingkan pos satu dengan pos lain dalam laporan keuangan yang sama.

Untuk itu, atas dasar sistem pengelolaan keuangan sebagaimana diatur dalam peraturan perundangan yang berlaku maka dalam laporan pertanggungjawaban keuangan daerah yang disampaikan oleh Kepala Daerah pada setiap akhir tahun anggaran setidaknya-tidaknya merupakan Laporan Keuangan Daerah (LKD) dalam bentuk :

1. Laporan Realisasi Anggaran;
2. Laporan Arus Kas;
3. Neraca Daerah; dan
4. Catatan Atas Laporan Keuangan.

LKD sebagaimana dimaksud merupakan tolok ukur kinerja keuangan daerah guna melihat kemampuan daerah dalam menjalankan otonomi daerah. Menurut Mahmudi , terdapat beberapa teknik analisis yang dapat digunakan dalam melakukan analisis terhadap laporan keuangan pemerintah daerah yakni meliputi :

1. Analisis ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan;
2. Analisis perubahan laporan keuangan;
3. Analisis persentase perkomponen;
4. Analisis tren; dan
5. Analisis sumber dan penggunaan dana.

Untuk melihat gambaran umum target dan realisasi total keseluruhan pendapatan dan belanja pada APBD Pemerintah Kabupaten Kubu Raya dari tahun anggaran 2009 sampai dengan tahun anggaran 2011 dapat dilihat pada Tabel 1.1 dan Tabel 1.2.

TABEL 1.1
TARGET DAN REALISASI TOTAL PENDAPATAN DAERAH
TAHUN ANGGARAN 2009 – 2011

| Tahun Anggaran | Total Pendapatan | | Persentase |
|------------------|---------------------------|---------------------------|--------------|
| | Target (Rp) | Realisasi (Rp) | |
| 2009 | 471.736.892.406,33 | 473.445.024.343,29 | 100,36 |
| 2010 | 635.915.730.784,54 | 606.571.533.938,93 | 95,39 |
| 2011 | 770.713.423.803,42 | 741.570.719.543,01 | 96,22 |
| Rata-rata | 432.515.139.023,26 | 432.404.927.999,15 | 99,87 |

Sumber : Bagian Keuangan Setda Kabupaten Kubu Raya (data diolah)

TABEL 1.2
TARGET DAN REALISASI TOTAL BELANJA DAERAH
TAHUN ANGGARAN 2009 – 2011

| Tahun Anggaran | Total Belanja | | Persentase |
|-------------------|---------------------------|---------------------------|--------------|
| | Target (Rp) | Realisasi (Rp) | |
| 2009 | 478.149.220.475,00 | 440.461.371.347,50 | 92,12 |
| 2010 | 675.311.711.849,00 | 610.507.869.827,81 | 90,40 |
| 2011 | 806.173.068.979,00 | 759.092.576.241,83 | 94,16 |
| Rata-rata | 432.515.139.023,26 | 432.404.927.999,15 | 99,87 |

Sumber : Bagian Keuangan Setda Kabupaten Kubu Raya (data diolah)

Dilihat dari tabel di atas dapat diketahui bahwa secara umum persentase total keseluruhan pendapatan dan belanja Pemerintah Kabupaten Kubu Raya tidak mengalami peningkatan setiap tahunnya, hal ini dapat berpengaruh terhadap kinerja keuangan daerah. Meskipun begitu, realisasi total keseluruhan pendapatan dan belanja Pemerintah Kabupaten Kubu Raya meningkat setiap tahunnya, hal ini sangat berbeda dengan persentase total keseluruhan pendapatan. Total keseluruhan pendapatan merupakan sisi penerimaan APBD yang terdiri atas: Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, dan Lain-lain Pendapatan yang Sah.

Berdasarkan kondisi di atas, penulis ingin mengetahui seberapa besar pendapatan daerah dan belanja daerah terhadap kebijakan daerah dan arah pembangunan daerah di Kabupaten Kubu Raya, seberapa besar tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat dan/atau pemerintah provinsi, bagaimana efektivitas PAD terhadap realisasi APBD di Kabupaten Kubu Raya, serta bagaimana tingkat efektivitas dan efisiensi pajak daerah, sehingga dapat diukur seberapa besar kinerja keuangan daerah Pemerintah Kabupaten Kubu Raya dalam menjalankan otonomi daerahnya. Oleh karena itu, penulis tertarik

untuk melakukan suatu penelitian dengan judul “ *Analisis Kinerja Keuangan Pada Pemerintah Daerah Kabupaten Kubu Raya* “.

B. PERMASALAHAN

Berdasarkan latar belakang di atas, permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana perkembangan kinerja pendapatan daerah Kabupaten Kubu Raya selama tahun anggaran 2009 - 2011?
2. Bagaimana perkembangan kinerja belanja daerah Kabupaten Kubu Raya selama tahun anggaran 2009 - 2011?

C. PEMBATAAN MASALAH

Agar permasalahan jelas dan terarah dalam melakukan penelitian maka penulis membatasi ruang lingkup penelitian dengan mengacu pada APBD dan realisasi nya selama tahun anggaran 2009, 2010 dan 2011.

D. TUJUAN PENELITIAN

Adapun yang menjadi tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui perkembangan tingkat kinerja pendapatan daerah Kabupaten Kubu Raya selama tahun anggaran 2009 – 2011.
2. Untuk mengetahui perkembangan tingkat kinerja belanja daerah Kabupaten Kubu Raya selama tahun anggaran 2009 – 2011.

E. MANFAAT PENELITIAN

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah :

1. Manfaat Teori

Memberikan informasi / pengetahuan tentang perhitungan untuk mengukur kemampuan keuangan suatu daerah dalam menjalankan

otonomi daerahnya. Perhitungan dilakukan dengan beberapa alat analisis, seperti perhitungan kontribusi sumber-sumber pendapatan daerah terhadap realisasi APBD, Derajat desentralisasi fiskal, kebutuhan fiskal, kapasitas fiskal, posisi fiskal dan elastisitas PAD.

2. Manfaat Praktek

Dengan adanya rumusan perhitungan untuk mengukur keuangan daerah dapat memberikan gambaran keuangan pada pemerintah daerah setempat tentang kondisi keuangannya sehingga dapat digunakan sebagai dasar untuk pengendalian dan evaluasi kinerja untuk meningkatkan efektivitas pengelolaan PAD.

3. Manfaat Kebijakan

Dengan adanya hasil analisis ini diharapkan dapat dirumuskan suatu kebijakan yang pada akhirnya dapat meningkatkan tanggung jawabnya kepada kepentingan masyarakat daerah, sekaligus memberikan akses kepada masyarakat untuk meningkatkan partisipasinya dalam mengendalikan pemerintahan.

F. LANDASAN TEORI

1. Ciri utama keberhasilan pelaksanaan daerah otonom

Ciri utama suatu daerah mampu melaksanakan otonomi (Halim, 2001:167)

adalah sebagai berikut :

1. Kemampuan keuangan daerah, artinya daerah harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahannya.
2. Ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin agar pendapatan asli daerah (PAD) dapat menjadi bagian sumber keuangan terbesar. Dengan demikian, peranan pemerintah daerah menjadi lebih besar.

2. Kinerja Keuangan Daerah

a. Pengertian Kinerja

Kinerja adalah sebuah kata dalam bahasa Indonesia dari kata dasar "kerja" yang diterjemahkan kata dari bahasa asing prestasi. Bisa pula berarti hasil kerja. Pengertian Kinerja dalam organisasi merupakan jawaban dari berhasil atau tidaknya tujuan organisasi yang telah ditetapkan.

Kinerja merupakan suatu kondisi yang harus diketahui dan dikonfirmasi kepada pihak tertentu untuk mengetahui tingkat pencapaian hasil suatu instansi dihubungkan dengan visi yang diemban suatu organisasi atau perusahaan serta mengetahui dampak positif dan negative dari suatu kebijakan operasional.

b. Pengertian Keuangan Daerah

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. Pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah.

c. Rasio Keuangan

Pemerintah daerah sebagai pihak yang diberikan tugas menjalankan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan daerah sebagai dasar penilaian kinerja keuangannya. Salah satu alat untuk menganalisis kinerja keuangan pemerintah

daerah adalah dengan melakukan analisis rasio keuangan terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakan (Halim, 2002:126).

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 teoretis belum ada kesepakatan yang bulat mengenai nama dan kaidah pengukurannya. Dalam rangka pengelolaan keuangan daerah yang transparan, jujur, demokratis, efektif, efisien, dan akuntabel, analisis rasio keuangan terhadap pendapatan belanja daerah perlu dilaksanakan meskipun terdapat perbedaan kaidah pengakuntansiannya dengan laporan keuangan yang dimiliki perusahaan swasta (Mardiasmo, 2002: 169). Beberapa rasio keuangan yang dapat digunakan untuk mengukur akuntabilitas pemerintah daerah (Halim, 2002:128), yaitu rasio kemandirian keuangan (otonomi fiskal), rasio efektivitas terhadap pendapatan asli daerah, rasio efisiensi keuangan daerah, rasio keserasian, rasio pertumbuhan (*analisis shift*), rasio proporsi pendapatan dan belanja daerah (*analisis share*).

Beberapa jenis rasio yang dapat dikembangkan berdasarkan data keuangan yang bersumber dari APBD untuk mengevaluasi kinerja keuangan daerah antara lain:

1) Analisis Pendapatan

a. Analisis Pertumbuhan Pendapatan

Analisis pertumbuhan pendapatan bermanfaat untuk mengetahui apakah pemerintah daerah dalam tahun anggaran bersangkutan atau selama beberapa periode anggaran, kinerja anggarannya

mengalami pertumbuhan pendapatan secara positif ataukah negatif.

b. Analisis Rasio Keuangan

Analisis rasio keuangan terdiri atas:

– Derajat Desentralisasi

Menurut Mahmudi (2007: 128) rasio ini menunjukkan derajat kontribusi PAD terhadap total penerimaan daerah. Semakin tinggi kontribusi PAD, maka semakin tinggi kemampuan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan desentralisasi.

– Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah

Rasio ketergantungan keuangan daerah dihitung dengan cara membandingkan jumlah pendapatan transfer yang diterima oleh penerimaan daerah dengan total penerimaan daerah. Semakin tinggi rasio ini, maka semakin besar tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat dan/atau pemerintah provinsi.

– Rasio Efektivitas PAD

Menurut Mahmudi (2007: 129) rasio efektivitas PAD menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam memobilisasi penerimaan PAD sesuai dengan yang ditargetkan. Kemampuan memperoleh PAD dikategorikan efektif apabila rasio ini mencapai minimal 1 atau 100%.

– Rasio Efektivitas dan Efisiensi Pajak Daerah.

Berdasarkan Mahmudi (2007: 129 – 130) rasio efektivitas pajak daerah menunjukkan kemampuan pemerintah daerah

dalam mengumpulkan pajak daerah sesuai dengan jumlah penerimaan pajak daerah yang ditargetkan. Rasio ini dianggap baik apabila mencapai angka minimal 1 atau 100%.

2) Analisis Belanja

Analisis belanja daerah sangat penting dilakukan untuk mengevaluasi apakah pemerintah daerah telah menggunakan APBD secara ekonomis, efisien, dan efektif (*value for money*). Mahmudi (2007) membagi analisis belanja berupa:

- a. Analisis Pertumbuhan Belanja
Analisis pertumbuhan belanja bermanfaat untuk mengetahui perkembangan belanja dari tahun ke tahun.
- b. Analisis Keserasian Belanja
Analisis keserasian belanja bermanfaat untuk mengetahui keseimbangan antarbelanja. Hal ini terkait dengan fungsi anggaran sebagai alat distribusi, alokasi, dan stabilisasi. Agar fungsi anggaran tersebut berjalan dengan baik, maka pemerintah daerah perlu membuat harmonisasi belanja. Analisis keserasian belanja antara lain berupa:
 - Analisis Belanja Operasi Terhadap Total Belanja.
Analisis Belanja Operasi terhadap Total Belanja merupakan perbandingan antara total belanja operasi dengan total belanja daerah. Pada umumnya proporsi belanja operasi mendominasi total belanja daerah, yaitu antara 60 – 90%.
 - Analisis Belanja Modal Terhadap Total Belanja
Analisis Belanja Modal terhadap Total Belanja merupakan perbandingan antara total realisasi belanja modal dengan total belanja daerah. Pada umumnya proporsi belanja modal terhadap total belanja daerah adalah antara 5 – 20%.
 - Analisis Belanja Langsung Dan Tidak Langsung
Analisis belanja langsung dan tidak langsung bermanfaat untuk kepentingan manajemen internal pemerintah daerah, yaitu untuk pengendalian biaya dan pengendalian anggaran (*cost & budgetary control*). Belanja langsung adalah belanja yang terkait langsung dengan kegiatan (aktivitas), sedangkan belanja tidak langsung merupakan pengeluaran belanja yang tidak terkait dengan pelaksanaan kegiatan secara langsung. Semestinya belanja langsung lebih besar dari belanja tidak langsung, sebab belanja langsung sangat mempengaruhi kualitas *output* kegiatan.

c. Rasio Belanja terhadap PDRB

Rasio ini menunjukkan produktivitas dan efektivitas belanja daerah

d. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

1. Pengertian Anggaran

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) merupakan ruang lingkup keuangan yang dikelola langsung. APBD, analog dengan kedudukan APBN dalam keuangan negara, merupakan ruang lingkup keuangan daerah yang dikelola langsung. Oleh karena itu, anggaran adalah rencana kegiatan yang diwujudkan dalam bentuk finansial, yang meliputi usulan pengeluaran yang diperkirakan untuk suatu waktu tertentu, beserta usulan cara-cara memenuhi pengeluaran tersebut.

Baik APBN maupun APBD merupakan inti keuangan (akuntansi) pemerintahan terutama dalam era prareformasi keuangan daerah karena selama era tersebut anggaran merupakan satu-satunya informasi keuangan yang dihasilkan pemerintah. Oleh karena itu, kedudukan APBN dan APBD dalam keuangan (akuntansi) pemerintahan cukup penting.

2. Pengertian APBD

Seperti halnya pada Pemerintah Pusat, pada Pemerintah Daerah, pengurusan keuangan daerah juga diatur dengan membaginya menjadi pengurusan umum dan pengurusan khusus. Dengan demikian pada Pemerintah Daerah terdapat Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dalam "pengurusan umum"-nya dan kekayaan milik daerah yang dipisahkan pada "pengurusan khusus"-nya. Berikut akan dijelaskan secara singkat APBD sebagai inti pengurusan umum keuangan daerah.

Berdasarkan pasal 64 ayat (2) UU No.5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, APBD dapat didefinisikan sebagai rencana operasional keuangan Pemerintah Daerah, di mana satu pihak menggambarkan perkiraan pengeluaran setinggi-tingginya guna membiayai kegiatan-kegiatan dan proyek-proyek daerah dalam 1 tahun anggaran tertentu, dan pihak lain menggambarkan perkiraan penerimaan dan sumber-sumber penerimaan daerah guna menutupi pengeluaran-pengeluaran dimaksud. Definisi tersebut merupakan pengertian APBD pada masa Orde Baru. Sebelumnya, yaitu pada era Orde Lama, terdapat pula definisi APBD yang dikemukakan oleh Wajong dalam Sukmawati (2010). Menurutnya, APBD adalah rencana pekerjaan keuangan (*financial werkplan*) yang dibuat untuk jangka waktu tertentu, dalam mana badan legislatif (DPRD) memberikan kredit kepada badan eksekutif (Kepala Daerah) untuk melakukan penbiayaan guna kebutuhan rumah tangga daerah sesuai dengan rancangan yang menjadi dasar (*gronslag*) penetapan anggaran, dan yang menunjukkan semua penghasilan untuk menutup semua pengeluaran tadi.

APBD adalah suatu Anggaran Daerah. Kedua definisi APBD di atas menunjukkan bahwa suatu Anggaran Daerah, termasuk APBD, memiliki unsur-unsur sebagai berikut :

1. Rencana kegiatan suatu daerah, beserta uraiannya secara rinci.
2. Adanya sumber penerimaan yang merupakan target minimal untuk menutupi biaya-biaya sehubungan dengan aktifitas-aktifitas tersebut, dan adanya biaya-biaya yang merupakan batas maksimal pengeluaran-pengeluaran yang akan dilaksanakan.
3. Jenis kegiatan dan proyek yang dituangkan dalam bentuk angka.

4. Periode anggaran, yaitu biasanya 1 (satu) tahun.

3. Klasifikasi Pendapatan dalam APBD

Pendapatan daerah adalah hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih. Berdasarkan Permendagri No. 13 Tahun 2006, pendapatan daerah dikelompokkan atas :

1.1. Pendapatan asli daerah

Kelompok pendapatan asli daerah dibagi menurut jenis pendapatan, yang terdiri atas :

1.1.1. Pajak daerah

Jenis pajak daerah dirinci menurut objek pendapatan sesuai dengan undang-undang tentang pajak daerah.

1.1.2. Retribusi daerah

Jenis retribusi daerah dirinci menurut objek pendapatan sesuai dengan undang-undang tentang retribusi daerah.

1.1.3. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan

Jenis hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dirinci menurut objek pendapatan yang mencangkup :

- a. bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah
- b. bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik pemerintah (BUMN)
- c. bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat

1.1.4. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah

Jenis lain-lain pendapatan asli daerah yang sah disediakan untuk menganggarkan penerimaan daerah yang tidak termasuk dalam jenis pajak daerah, retribusi daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dirinci menurut objek pendapatan yang mencangkup :

- a. hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan
- b. jasa giro
- c. pendapatan bunga
- d. penerimaan atas tuntutan ganti kerugian daerah
- e. penerimaan komisi, potongan ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah
- f. penerimaan keuntungan dari selisih nilai kurs rupiah
- g. pendapatan denda atas keterlambatan pelaksanaan pekerjaan
- h. pendapatan denda pajak
- i. pendapatan denda retribusi
- j. pendapatan hasil eksekusi atas jaminan
- k. pendapatan dari pengembalian
- l. fasilitas sosial dan fasilitas umum

- m. pendapatan dari penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan
 - n. pendapatan dari angsuran / cicilan penjualan
- 1.2. Dana perimbangan
Kelompok dana perimbangan dibagi menurut jenis pendapatan yang terdiri atas :
- 1.1.1. Dana bagi hasil
Jenis dana bagi hasil dirinci menurut objek pendapatan yang mencakup bagi hasil pajak dan bagi hasil bukan pajak.
 - 1.1.2. Dana alokasi umum
Jenis dana alokasi umum hanya terdiri atas objek pendapatan dana umum.
 - 1.1.3. Dana alokasi khusus
Jenis dana alokasi khusus dirinci menurut objek pendapatan menurut kegiatan yang ditetapkan oleh pemerintah.
- 1.3. Lain-lain pendapatan daerah yang sah
Kelompok lain-lain pendapatan yang sah dibagi menurut jenis pendapatan yang mencakup :
- 1.3.1. Hibah
Hibah adalah penerimaan daerah yang berasal dari pemerintah negara asing, badan / lembaga asing, badan / lembaga internasional, pemerintah, badan / lembaga dalam negeri atau perorangan baik dalam bentuk devisa, rupiah, maupun barang dan/atau jasa, termasuk tenaga ahli dan pelatihan yang tidak perlu dibayar kembali.
 - 1.3.2. Dana darurat
Yaitu dana darurat dari pemerintah dalam rangka penanggulangan korban / kerusakan akibat bencana alam.
 - 1.3.3. Dana bagi hasil dari propinsi kepada kabupaten / kota.
 - 1.3.4. Dana penyesuaian dan dana otonomi khusus yang ditetapkan pemerintah
 - 1.3.5. Bantuan keuangan dari propinsi atau dari pemerintah daerah lain

4. Klasifikasi Belanja dalam APBD

Belanja daerah adalah kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih. Dalam Permendagri No.13 Tahun 2006, belanja dapat dirinci menurut urusan pemerintah, fungsi, organisasi, kelompok, jenis, objek dan rincian objek pendapatan.

- 1.2. Klasifikasi belanja menurut urusan pemerintah terdiri dari belanja urusan wajib, belanja urusan pilihan dan belanja urusan yang penanganannya dilakukan bersama antar pemerintah dengan pemerintah daerah atau antar pemerintah daerah.
 - 1.2.1. Belanja urusan wajib mencakup :
 - a. Pendidikan

- b. Kesehatan
 - c. Pekerjaan umum
 - d. Perumahan rakyat
 - e. Penataan ruang
 - f. Perencanaan pembangunan
 - g. Perhubungan
 - h. Lingkungan hidup
 - i. Pertanahan
 - j. Kependudukan dan catatan sipil
 - k. Pemberdayaan perempuan
 - l. Keluarga berencana dan keluarga sejahtera
 - m. Sosial
 - n. Tenaga kerja
 - o. Koperasi dan usaha kecil menengah
 - p. Penanaman modal
 - q. Kebudayaan
 - r. Pemuda dan olahraga
 - s. Kesatuan bangsa dan politik dalam negeri
 - t. Pemerintahan umum
 - u. Kepegawaian
 - v. Pemberdayaan masyarakat dan desa
 - w. Statistik
 - x. Arsip
 - y. Komunikasi dan informatika
- 1.2.2. Belanja urusan pilihan mencakup :
- a. Pertanian
 - b. Kehutanan
 - c. Energi dan sumber daya mineral
 - d. Pariwisata
 - e. Kelautan dan perikanan
 - f. Perdagangan
 - g. Perindustrian
 - h. Transmigrasi
- 1.2.3. Belanja urusan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu yang dapat dilaksanakan bersama antar pemerintah dan pemerintah daerah atau antar pemerintah daerah yang ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan dijabarkan dalam bentuk program dan kegiatan yang diklasifikasikan menurut urusan wajib dan urusan pilihan.
- 2.2. Klasifikasi belanja menurut fungsi, yang digunakan untuk tujuan keselarasan dan keterpaduan pengelolaan keuangan terdiri dari :
- a. Pelayanan umum
 - b. Ketertiban dan ketentraman
 - c. Ekonomi
 - d. Lingkungan hidup
 - e. Perumahan dan fasilitas umum
 - f. Kesehatan
 - g. Pariwisata dan budaya

- h. Pendidikan
 - i. Perlindungan sosial
- 2.3. Klasifikasi belanja menurut kelompok terdiri dari :
- 2.3.1. Belanja tidak langsung
Merupakan belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Belanja tidak langsung dibagi menurut jenis belanja yang terdiri dari :
 - a. belanja pegawai
 - b. bunga
 - c. subsidi
 - d. hibah
 - e. bantuan sosial
 - f. belanja bagi hasil
 - g. bantuan keuangan
 - h. belanja tidak terduga
 - 2.3.2. Belanja langsung.
Merupakan belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan program dan kegiatan. Belanja langsung dari suatu kegiatan dibagi menurut jenis belanja yang terdiri dari :
 - a. belanja pegawai
 - b. belanja barang dan jasa
 - c. belanja modal

5. Surplus (Defisit)

Defisit atau surplus merupakan selisih antara penerimaan dan pengeluaran. Pengeluaran yang melebihi penerimaan disebut defisit; sebaliknya, penerimaan yang melebihi pengeluaran disebut surplus. Sejak TA 2000, Indonesia menerapkan anggaran defisit menggantikan anggaran berimbang dan dinamis yang telah digunakan selama lebih dari tiga puluh tahun. Dalam tampilan APBN, dikenal dua istilah defisit anggaran, yaitu: keseimbangan primer (*primary balance*) dan keseimbangan umum (*overall balance*). Keseimbangan primer adalah total penerimaan dikurangi belanja tidak termasuk pembayaran bunga. Keseimbangan umum adalah total penerimaan dikurangi belanja termasuk pembayaran bunga.

Berdasarkan Permendagri No.13 Tahun 2006, surplus (defisit) adalah selisih antara anggaran pendapatan daerah dengan anggaran belanja daerah.

Surplus APBD terjadi apabila anggaran pendapatan daerah diperkirakan lebih besar dari anggaran belanja daerah. Surplus APBD diutamakan untuk pembayaran pokok hutang, penyertaan modal (investasi daerah), pemberian pinjaman kepada pemerintah pusat / pemerintah daerah lain dan / atau pendanaan belanja peningkatan jaminan sosial. Defisit APBD terjadi apabila anggaran pendapatan daerah diperkirakan lebih kecil dari anggaran belanja. Batas maksimal defisit APBD untuk tiap tahun anggaran berpedoman pada penetapan batas maksimal defisit APBD oleh menteri keuangan.

6. Pembiayaan

Pembiayaan meliputi semua transaksi keuangan untuk menutupi defisit atau untuk memanfaatkan surplus. Pembiayaan terdiri dari penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan sebagaimana yang tertulis dalam Permendagri No.13 Tahun 2006.

- Penerimaan pembiayaan mencakup :
 - a. sisa lebih perhitungan anggaran tahun anggaran sebelumnya (SILPA)
 - b. pencairan dana cadangan
 - c. hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan
 - d. penerimaan pinjaman daerah
 - e. penerimaan piutang daerah
- Pengeluaran pembiayaan mencakup :
 - a. pembentukan dana cadangan
 - b. penanaman modal cadangan (investasi) pemerintah daerah
 - c. pembayaran pokok hutang
 - d. pemberian pinjaman daerah

Selisih antara penerimaan pembiayaan dengan pengeluaran pembiayaan merupakan pembiayaan neto. Jumlah pembiayaan neto harus dapat menutupi defisit anggaran.

7. Sisa Lebih/Kurang Perhitungan Anggaran (SILPA/SIKPA)

Berdasarkan Permendagri No.13 Tahun 2006, dalam penyusunan APBD, SILPA/SIKPA akan selalu nihil karena jumlah surplus/(defisit) harus ditetapkan rencana pemanfaatannya atau penutupannya, namun dalam realisasi anggaran SILPA akan muncul. Jumlah ini merupakan selisih antara penerimaan anggaran dikurangi dengan pengeluaran anggaran. Dengan kata lain jumlah SILPA/SIKPA

diperoleh dengan menjumlahkan surplus/(defisit) dengan pembiayaan neto. Sisa lebih perhitungan anggaran tahun anggaran sebelumnya (SILPA) mencakup :

- a. pelampauan penerimaan pendapatan asli daerah (PAD)
- b. pelampauan penerimaan dana perimbangan
- c. pelampauan penerimaan lain-lain PAD yang sah
- d. pelampauan penerimaan pembiayaan
- e. penghematan belanja
- f. kewajiban kepada pihak ketiga sampai akhir tahun belum terselesaikan
- g. sisa dana kegiatan lanjutan
- h. sisa dana kegiatan lanjutan

G. METODE PENELITIAN

1. Bentuk Penelitian

Metode penelitian yang digunakan penulis dalam penulisan skripsi ini adalah metode deskriptif yaitu memberi gambaran tentang objek yang diteliti berdasarkan fakta dari data sebagaimana yang ada pada tempat penulis memperoleh data.

2. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini, ada 3(tiga) yakni :

a. Observasi lapangan

Dimaksudkan untuk mengumpulkan data dari sumbernya yakni Bagian Keuangan Setda Kabupaten Kubu Raya berupa Laporan Pertanggungjawaban Bupati dalam bentuk laporan keuangan. Dari data yang diperoleh di lapangan, selanjutnya dilakukan verifikasi data untuk memilah-milah data yang diperlukan.

b. Studi pustaka

Disebut juga studi dokumen dimaksudkan sebagai pijakan untuk memperkuat teori-teori yang diperoleh dari literatur, bahan-bahan diklat/diskusi mengenai pengelolaan keuangan, peraturan perundangan yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah, dan bahan-bahan lainnya yang dianggap penting.

c. Wawancara

Penulis mengadakan wawancara langsung kepada sumber data atau pejabat-pejabat yang berwenang untuk memperoleh informasi-informasi yang diperlukan.

3. Data yang digunakan

Dalam penelitian data yang digunakan adalah data sekunder yang diperoleh dari Bagian Keuangan berupa dokumen-dokumen yang terdiri dari :

1. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun 2009, tahun 2010 dan tahun 2011.
2. Laporan Pertanggungjawaban Bupati Kubu Raya tahun 2009, tahun 2010, dan tahun 2011 yang terdiri dari :
 - a. Laporan Realisasi Anggaran ;
 - b. Nota Perhitungan APBD atau sering disebut Catatan Atas Laporan Keuangan ;
 - c. Laporan Arus Kas ; dan
 - d. Neraca Daerah.

4. Teknik Analisis Data

1. Untuk menjawab permasalahan yang pertama, penulis menggunakan rumus analisis pendapatan daerah, yaitu:

a. Analisis Pertumbuhan Pendapatan

| |
|---|
| $\text{Pertumbuhan Pendapatan Thn } t = \frac{\text{Pendapatan Thn } t - \text{Pendapatan Thn } t-1}{\text{Pendapatan Thn } t-1} \times 100 \%$ |
|---|

b. Analisis Rasio Keuangan

b. 1 Derajat Desentralisasi (Kemandirian Keuangan Daerah)

Untuk menghitung derajat desentralisasi keuangan daerah yaitu

(Halim, 2002: 128) :

| | | | |
|---------------------------|---|--|---------|
| Derajat Desentralisasi | = | $\frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Total Penerimaan Daerah}}$ | x 100 % |
|---------------------------|---|--|---------|

Langkah-langkah untuk melakukan perhitungan derajat desentralisasi, yaitu :

- 1) Membuat tabel perkembangan APBD tahun anggaran 2009 sampai dengan tahun Anggaran 2011.
- 2) Mengidentifikasi PAD dan total penerimaan untuk masing-masing tahun anggaran.
- 3) Membandingkan antara PAD dengan total penerimaan.
- 4) Menarik kesimpulan dari hasil perbandingan tersebut dengan berpatokan pada (menurut Suprpto dalam Sukmawati, 2010) :
 - Apabila derajat desentralisasi 0% - 25% berarti kemampuan keuangan daerah tersebut rendah sekali, maka daerah tersebut sangat tergantung kepada pemerintah pusat yang berarti tidak mampu melaksanakan otonomi daerah.
 - Apabila derajat desentralisasi 25% - 50% berarti kemampuan keuangan daerah tersebut rendah, namun campur tangan pemerintah pusat mulai berkurang dengan demikian dianggap sedikit mampu melaksanakan otonomi daerah.
 - Apabila derajat desentralisasi 50% - 75% berarti kemampuan keuangan daerah tersebut sedang, dengan demikian daerah yang bersangkutan derajat desentralisasinya mendekati mampu melaksanakan

urusan otonomi.

- Apabila derajat desentralisasi 75% - 100% berarti kemampuan keuangan daerah tersebut tinggi, maka campur tangan pemerintah pusat sudah tidak ada karena benar-benar mampu dan mandiri dalam melaksanakan urusan otonomi daerah.

b. 2 Rasio Efektivitas PAD (Efektivitas Keuangan Daerah)

Berdasarkan Halim (2002:129-130), rumus rasio efektivitas PAD:

$$\text{Rasio Efektivitas} = \frac{\text{Realisasi Penerimaan PAD}}{\text{Target Penerimaan PAD}} \times 100 \%$$

Langkah - langkah untuk melakukan penghitungan Rasio Efektivitas:

- 1) Mengidentifikasi target penerimaan PAD dan realisasi penerimaan PAD untuk masing-masing tahun anggaran.
- 2) Membandingkan antara realisasi dan target yang ditetapkan untuk masing-masing tahun anggaran.
- 3) Menentukan tingkat efektivitas. Untuk menentukan tingkat efektivitas tidaknya pungutan PAD digunakan asumsi sebagai berikut:
 - Apabila kontribusi keluaran yang dihasilkan (realisasi PAD) semakin besar terhadap nilai pencapaian sasaran tersebut (target PAD) maka dapat dikatakan pemungutan PAD semakin efektif.
 - Apabila kontribusi keluaran yang dihasilkan (realisasi PAD) semakin kecil terhadap nilai pencapaian sasaran

tersebut (target PAD) maka dapat dikatakan pemungutan PAD kurang efektif. Namun menurut Halim (2002:129) apabila rasio efektivitas mencapai 1 (100%) berarti telah efektif.

b. 3 Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah

Rumus rasio ketergantungan keuangan daerah adalah :

$$\text{Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah} = \frac{\text{Pendapatan Transfer}}{\text{Total Pendapatan Daerah}}$$

b. 4 Rasio Efektivitas dan Efisiensi Pajak Daerah

Penulis menggunakan rumus rasio efektivitas dan efisiensi pajak daerah yaitu: (Mahmudi, 2007: 129 – 130)

$$\text{Rasio Efektivitas Pajak Daerah} = \frac{\text{Realisasi Penerimaan Pajak Daerah}}{\text{Target Penerimaan Pajak Daerah}}$$

dan

$$\text{Rasio Efisiensi Pajak Daerah} = \frac{\text{Biaya Pemungutan Pajak Daerah}}{\text{Realisasi Penerimaan Pajak Daerah}}$$

2. Penulis menggunakan rumus analisis belanja daerah untuk menjawab permasalahan yang pertama, antara lain :

a. Analisis Pertumbuhan Belanja

$$\text{Pertumbuhan Belanja Thn } t = \frac{\text{Realisasi Belanja Thn } t - \text{Realisasi Belanja Thn } t-1}{\text{Realisasi Belanja Thn } t-1} \times 100 \%$$

b. Analisis Keceragaman Belanja

b. 1 Analisis Belanja Operasi Terhadap Total Belanja

$$\text{Rasio Belanja Operasi Thdp Total Belanja} = \frac{\text{Realisasi Belanja Operasi}}{\text{Total Belanja Daerah}}$$

b. 2 Analisis Belanja Modal Terhadap Total Belanja

| | | |
|---|---|--|
| Rasio Belanja Modal Thdp Total Belanja | = | $\frac{\text{Realisasi Belanja Modal}}{\text{Total Belanja Daerah}}$ |
|---|---|--|

b. 3 Rasio Belanja Terhadap PDRB

| | | |
|---------------------------------------|---|---|
| Rasio Belanja Daerah Terhadap PDRB | = | $\frac{\text{Total Realisasi Belanja Daerah}}{\text{Total PDRB}}$ |
|---------------------------------------|---|---|

Universitas Tanjungpura