

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Tentang Akuntansi Pemerintahan

1. Pengertian Akuntansi Pemerintahan

Pada hakekatnya akuntansi pemerintahan adalah aplikasi akuntansi di bidang keuangan Negara (*public finance*), khususnya pada tahapan pelaksanaan anggaran (*budget execution*), termasuk segala pengaruh yang ditimbulkannya, baik yang bersifat seketika maupun yang lebih permanen pada semua tingkatan dan unit pemerintahan. (Arinta :2018)

Menurut (Baswir:2020), “Akuntansi Pemerintahan (termasuk akuntansi untuk lembaga non profit pada umumnya) merupakan bidang akuntansi yang berkaitan dengan lembaga pemerintahan dan lembaga-lembaga yang bertujuan untuk tidak mencari laba. Walaupun lembaga pemerintah senantiasa berukuran besar, namun sebagaimana dalam perusahaan ia tergolong sebagai lembaga mikro”. Arif dkk (2002) mendefinisikan “Akuntansi pemerintahan sebagai suatu aktivitas pemberian jasa untuk menyediakan informasi keuangan pemerintah berdasarkan proses pencatatan, pengklaifikasian, pengikhtisaran suatu transaksi keuangan pemerintah serta penafsiran atas informasi keuangan tersebut”. Sedangkan menurut (Halim, 2002) menyebutkan bahwa “Akuntansi Pemerintahan adalah sebuah kegiatan jasa dalam rangka menyediakan informasi kuantitatif terutama yang bersifat keuangan dari entitas pemerintah guna pengambilan keputusan

ekonomi yang nalar dari pihak-pihak yang berkepentingan atas berbagai alternatif arah tindakan”.

2. Tujuan Akuntansi Pemerintahan

Menurut Arif, dalam Akuntansi Pemerintahan, tujuan akuntansi pemerintahan dan akuntansi bisnis pada umumnya adalah sama yaitu :

a. Akuntabilitas

Di dalam pemerintahan, keuangan Negara yang dikelola harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai amanat konstitusi. Pelaksanaan fungsi ini di Indonesia diatur dalam UUD 1945 Ps 23 ayat (5)

b. Manajerial

Akuntansi pemerintahan memungkinkan pemerintah untuk melakukan perencanaan berupa penyusunan APBN dan strategi pembangunan lain, untuk melakukan pelaksanaan kegiatan pembangunan dan pengendalian atas kegiatan tersebut dalam rangka pencapaian ketaatan kepada peraturan perundang-undangan, efisiensi, efektivitas, dan ekonomis.

c. Pengawasan

Pemeriksaan keuangan di Indonesia terdiri dari pemeriksaan keuangan secara umum, pemeriksaan ketaatan , dan pemeriksaan operasional atau manajerial.

3. Karakteristik Akuntansi Pemerintahan

Akuntansi Pemerintahan memiliki karakteristik tersendiri jika dibandingkan dengan akuntansi bisnis. Berdasarkan tujuan pemerintah

dias, Arif, (2022) menyebutkan beberapa karakteristik akuntansi pemerintahan yaitu sebagai berikut:

- a. Pemerintah tidak berorientasi pada laba sehingga dalam akuntansi pemerintah tidak ada laporan laba (*income statement*) dan treatment akuntansi yang berkaitan dengannya.
- b. Pemerintah membukukan anggaran ketika anggaran tersebut dibukukan.
- c. Dalam akuntansi pemerintahan dimungkinkan mempergunakan lebih dari satu jenis dana.
- d. Akuntansi pemerintahan akan membukukan pengeluaran modal.
- e. Akuntansi pemerintahan bersifat kaku karena sangat bergantung pada peraturan perundang-undangan.
- f. Akuntansi pemerintahan tidak mengenal perkiraan modal dan laba yang ditahan dalam neraca.

B. Tinjauan Tentang Otonomi Daerah

1. Pengertian Otonomi Daerah

Dalam Undang-Undang No. 32 tahun 2004 pasal 1 ayat 5, pengertian otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan menurut Suparmoko (2018) mengartikan otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa

sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Sesuai dengan penjelasan Undang-Undang No. 32 tahun 2004, bahwa pemberian kewenangan otonomi daerah dan kabupaten / kota didasarkan kepada desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab.

a. Kewenangan Otonomi Luas

Yang dimaksud dengan kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup semua bidang pemerintahan kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal agama serta kewenangan dibidang lainnya ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan. Disamping itu keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraan mulai dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.

b. Otonomi Nyata

Otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh hidup dan berkembang di daerah.

c. Otonomi Yang Bertanggung Jawab Otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggung jawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi berupa peningkatan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan serta pemeliharaan

hubungan yang sehat antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga Keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan UU No. 32 tahun 2004 pasal 1 ayat 7, 8, 9 tentang Pemerintah Daerah, ada 3 dasar sistem hubungan antara pusat dan daerah yaitu :

- a. Desentralisasi yaitu penyerahan wewenang pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu
- c. Tugas perbantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan atau desa atau sebutan lain dengan kewajiban melaporkan dan mempertanggung jawabkan pelaksanaannya kepada yang menugaskan.

2. Daerah Otonom

Dalam Undang-Undang No. 32 tahun 2004 pasal 1 ayat 6 menyebutkan bahwa daerah otonomi selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara kesatuan Republik Indonesia. Menurut Anita (2022) bahwa daerah otonom adalah bagian organis

daripada negara, maka daerah otonom mempunyai kehidupan sendiri yang bersifat mandiri dengan kata lain tetap terikat dengan negara kesatuan. Daerah otonom ini merupakan masyarakat hukum yaitu berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

a. Hakekat Otonomi Daerah

Pelaksanaan otonomi daerah pada hakekatnya adalah upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan melaksanakan kegiatan-kegiatan pembangunan sesuai dengan kehendak dan kepentingan masyarakat. Berkaitan dengan hakekat otonomi daerah tersebut yang berkenaan dengan pelimpahan wewenang pengambilan keputusan kebijakan, pengelolaan dana publik dan pengaturan kegiatan dalam penyelenggaraan pemerintah dan pelayanan masyarakat maka peranan data keuangan daerah sangat dibutuhkan untuk mengidentifikasi sumber-sumber pembiayaan daerah serta jenis dan besar belanja yang harus dikeluarkan agar perencanaan keuangan dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien. Data keuangan daerah yang memberikan gambaran statistik perkembangan anggaran dan realisasi, baik penerimaan maupun pengeluaran dan analisa terhadapnya merupakan informasi yang penting terutama untuk membuat kebijakan dalam pengelolaan keuangan daerah untuk melihat kemampuan/ kemandirian daerah (Yuliati, 2021:22)

b. Tujuan Otonomi Daerah

Menurut Mardiasmo (Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah) adalah: Untuk meningkatkan pelayanan publik (*public service*) dan memajukan perekonomian daerah. Pada dasarnya terkandung tiga misi utama pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, yaitu:

- 1) Meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat.
- 2) Menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah.
- 3) Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat (publik) untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.

Selanjutnya tujuan otonomi daerah menurut penjelasan Undang-undang No 32 tahun 2004 pada dasarnya adalah sama yaitu otonomi daerah diarahkan untuk memacu pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya, meningkatkan kesejahteraan rakyat, menggalakkan prakarsa dan peran serta aktif masyarakat secara nyata, dinamis, dan bertanggung jawab sehingga memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa, mengurangi beban pemerintah pusat dan campur tangan di daerah yang akan memberikan peluang untuk koordinasi tingkat lokal.

c. Prinsip Otonomi Daerah

Menurut penjelasan Undang-Undang No. 32 tahun 2004, prinsip penyelenggaraan otonomi daerah adalah:

- 1) Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keaneka ragaman daerah.
- 2) Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab.
- 3) Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah dan daerah kota, sedangkan otonomi provinsi adalah otonomi yang terbatas.
- 4) Pelaksanaan otonomi harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah.
- 5) Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah kabupaten dan daerah kota tidak lagi wilayah administrasi. Demikian pula di kawasan-kawasan khusus yang dibina oleh pemerintah.
- 6) Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah baik sebagai fungsi legislatif, fungsi pengawasan, mempunyai fungsi anggaran atas penyelenggaraan otonomi daerah.
- 7) Pelaksanaan dekonsentrasi diletakkan pada daerah propinsi dalam kedudukan sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintah tertentu dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah.

- 8) Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan tidak hanya di pemerintah daerah dan daerah kepada desa yang disertai pembiayaan, sarana dan pra sarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskan.

C. Tinjauan Tentang Keuangan Daerah

1. Kemampuan Keuangan Daerah

Kriteria penting yang lain untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya adalah kemampuan daerah dalam bidang keuangan. Dengan perkataan lain, faktor keuangan merupakan faktor yang penting dalam mengatur tingkat kemampuan daerah dalam melaksanakan otonomi daerah. Dalam Peraturan Pemerintah No. 105 tahun 2000, menyebutkan bahwa keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan lain yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut dalam kerangka APBD. Sehubungan dengan pentingnya posisi keuangan tersebut, keuangan daerah sebagai salah satu indikator untuk mengetahui kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Dengan dikeluarkannya undang-undang tentang Otonomi Daerah, membawa konsekuensi bagi daerah yang akan menimbulkan

perbedaan antar daerah yang satu dengan yang lainnya, terutama dalam hal kemampuan keuangan daerah, antara lain (Nataluddin, 2019):

- a. Daerah yang mampu melaksanakan otonomi daerah.
- b. Daerah yang mendekati mampu melaksanakan otonomi daerah.
- c. Daerah yang sedikit mampu melaksanakan otonomi daerah dan
- d. Daerah yang kurang mampu melaksanakan urusan otonomi daerah

Selain itu ciri utama yang menunjukkan suatu daerah mampu melaksanakan otonomi daerah adalah sebagai berikut (Nataluddin, 2018):

- a. 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.
- b. Ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin agar Pendapatan Asli Daerah (PAD) harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar, yang didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah, sehingga peranan pemerintah daerah menjadi lebih besar.

Berkaitan dengan hakekat otonomi daerah yaitu berkaitan dengan pelimpahan wewenang pengambilan keputusan kebijakan, pengelolaan dana publik dan pengaturan kegiatan dalam penyelenggaraan pemerintah dan pelayanan masyarakat, maka peranan data keuangan daerah sangat dibutuhkan untuk mengidentifikasi sumber-sumber

pembiayaan daerah serta jenis dan besar belanja yang harus dikeluarkan agar perencanaan keuangan dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien. Data keuangan daerah yang memberikan gambaran statistik perkembangan anggaran dan realisasi, baik penerimaan maupun pengeluaran dan analisa terhadapnya merupakan informasi yang penting terutama untuk membuat kebijakan dalam pengelolaan keuangan daerah untuk melihat kemampuan / kemandirian daerah (Yuliati, 2021) Secara konseptual, pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah harus dilakukan sesuai dengan kemampuan keuangan daerah dalam membiayai pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan, walaupun pengukuran kemampuan keuangan daerah ini akan menimbulkan perbedaan. Paul Hersey dan Kenneth Blanchard memperkenalkan “Hubungan Situasional” dalam pelaksanaan otonomi daerah (dalam Nataluddin, 2021) :

- a. Pola Hubungan Instrukturif, peranan pemerintah pusat lebih dominan dari pada kemandirian pemerintah daerah (daerah yang tidak mampu melaksanakan otonomi daerah)
- b. Pola Hubungan Konsultif, campur tangan pemerintah pusat sudah mulai berkurang, karena daerah dianggap sedikit lebih mampu melaksanakan otonomi.
- c. Pola Hubungan Partisipatif, peranan pemerintah pusat semakin berkurang, mengingat daerah yang bersangkutan tingkat kemandiriannya mendekati mampu melaksanakan urusan otonomi.

- d. Pola Hubungan Delegatif, campur tangan pemerintah pusat sudah tidak ada karena daerah telah benar-benar mampu dan mandiri dalam melaksanakan urusan otonomi daerah.

Bertolak dari teori tersebut, karena adanya potensi sumber daya alam dan sumber daya manusia yang berbeda, akan terjadi pula perbedaan pola hubungan dan tingkat kemandirian antar daerah. Sebagai pedoman dalam melihat pola hubungan dengan kemampuan daerah (dari sisi keuangan) dapat dikemukakan tabel sebagai berikut :

Tabel 2.1
Pola Hubungan Tingkat Kemampuan Daerah

Kemampuan Keuangan	Kemandirian (%)	Pola hubungan
Rendah sekali	0%-25%	Instruktif
Rendah	25%-50%	Konsultatif
Sedang	50%-75%	Partisipatif
Tinggi	75%-100%	Delegatif

Sumber : Abdul Halim (2019)

2. Pengelolaan Penerimaan Daerah

Menurut UU No. 32 tahun 2004 pasal 157 dan UU No. 33 tahun 2004 pasal 6, serta PP No. 105 tahun 2000 dan PP No 64 tahun 2000, sumber-sumber penerimaan dapat diperinci sebagai berikut:

- a. Pendapatan Asli Daerah (PAD) Sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah merupakan sumber keuangan yang digali dari dalam wilayah yang bersangkutan. Sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah terdiri dari :

- 1) Pajak Daerah, sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 65 tahun 2001 tentang pajak daerah, yang dimaksud dengan pajak daerah yang selanjutnya disebut dengan pajak adalah iuran

wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepala daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang yang dapat dilaksanakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah.

- 2) Retribusi Daerah, menurut Peraturan Pemerintah No. 66 tahun 2001 tentang retribusi daerah, yang dimaksud dengan retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atau jasa atau pemberian ijin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.
- 3) Hasil Perusahaan Milik Daerah, merupakan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Jenis penerimaan yang termasuk hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan antara lain bagian laba, deviden dan penjualan saham milik daerah. Adapun Perusahaan Milik Daerah Kabupaten Lampung Timur adalah sebagai berikut :
 - a) RSUD Sukadana
 - b) PDAM Way Guruh
 - c) Lampung Timur *Coorporation* (PT. LCT)
 - d) Bank Syariah Lampung Timur
- 4) Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah, antara lain hasil penjualan asset negara dan jasa giro.

3. Pendapatan Daerah Kabupaten Lampung Timur

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Timur Nomor 01 Tahun 2022 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 32

- a. Pendapatan asli daerah menurut akun, kelompok, jenis, objek, rincian objek, sub rincian objek pendapatan asli daerah dikelola berdasarkan kewenangan pengelolaan keuangan pada SKPD dan SKPKD, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 meliputi:
 - 1) pajak daerah;
 - 2) retribusi daerah;
 - 3) hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
 - 4) lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.
- b. Pendapatan pajak daerah dan retribusi daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan huruf b meliputi pendapatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pajak daerah dan retribusi daerah.
- c. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c merupakan Penerimaan Daerah atas hasil penyertaan modal daerah.
- d. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d terdiri atas:
 - 1) hasil penjualan BMD yang tidak dipisahkan
 - 2) hasil pemanfaatan BMD yang tidak dipisahkan;
 - 3) hasil kerja sama daerah;
 - 4) jasa giro;

- 5) hasil pengelolaan dana bergulir;
- 6) pendapatan bunga;
- 7) penerimaan atas tuntutan ganti kerugian Keuangan Daerah;
- 8) penerimaan komisi, potongan, atau bentuk lain sebagai akibat penjualan, tukar-menukar, hibah, asuransi, dan/atau pengadaan barang dan jasa termasuk penerimaan atau penerimaan lain sebagai akibat penyimpanan uang pada bank, penerimaan dari hasil pemanfaatan barang daerah atau dari kegiatan lainnya merupakan Pendapatan Daerah;
- 9) penerimaan keuntungan dari selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing
- 10) pendapatan denda atas keterlambatan pelaksanaan pekerjaan;
- 11) pendapatan denda pajak daerah;
- 12) pendapatan denda retribusi daerah;
- 13) pendapatan hasil eksekusi atas jaminan;
- 14) pendapatan dari pengembalian;
- 15) pendapatan dari BLUD; dan
- 16) pendapatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

4. Pengelolaan Pengeluaran Daerah

Dalam Peraturan pemerintah No. 105 tahun 2000, menyebutkan bahwa Pengeluaran Daerah adalah semua pengeluaran kas daerah periode tahun anggaran yang bersangkutan yang meliputi belanja rutin

(operasional), belanja pembangunan (belanja modal) serta pengeluaran tidak disangka.

a. Belanja Rutin

Belanja rutin adalah pengeluaran yang manfaatnya hanya untuk satu tahun anggaran dan menambah asset / kekayaan bagi daerah.

Belanja rutin terdiri dari :

1) Belanja administrasi dan umum :

- a) Belanja pegawai
- b) Belanja barang
- c) Belanja perjalanan dinas
- d) Belanja pemeliharaan
- e) Belanja operasi dan pemeliharaan sarana dan prasarana

b. Belanja Investasi / Pembangunan

Belanja investasi adalah pengeluaran yang manfaatnya cenderung melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah asset / kekayaan daerah, dan selanjutnya akan menambah anggaran rutin untuk biaya rutin untuk biaya operasional dan pemeliharaannya.

c. Belanja Langsung Kabupaten Lampung Timur

Berdasarkan Statistik Keuangan Daerah Provinsi Lampung (BPS Lampung Timur) Belanja langsung adalah belanja yang terkait langsung dengan pelaksanaan kegiatan dan dapat diukur dengan capaian prestasi kerja yang telah ditetapkan. Kelompok belanja langsung ini terdiri dari:

- 1) belanja pegawai,

- 2) belanja barang dan jasa, serta
 - 3) belanja modal.
 - 4) Belanja yang bersifat strategis, dengan nilai yang besar, dapat dilaksanakan dengan menetapkan belanja multi years dan/atau turn key yang pengalokasian dananya disepakati oleh DPRD.
- d. Belanja Tidak Langsung Kabupaten Lampung Timur
- 1) Belanja pegawai dalam hal ini untuk pengeluaran honorarium/upah dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintahan daerah.
 - 2) Belanja barang dan jasa digunakan untuk pengeluaran pembelian/pengadaan barang yang nilai manfaatnya kurang dari duabelas bulan dan/atau pemakaian jasa dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintahan daerah. Pembelian/pengadaan barang dan/atau pemakaian jasa mencakup belanja barang pakai habis, bahan/material, jasa kantor, premi asuransi, perawatan kendaraan bermotor, cetak/penggandaan, sewa rumah/gedung/gudang/parkir, sewa sarana mobilitas, sewa alat berat, sewa perlengkapan dan peralatan kantor, makanan dan minuman, pakaian dinas dan atributnya, pakaian kerja, pakaian khusus dan harihari tertentu, perjalanan dinas, perjalanan dinas pindah tugas dan pemulangan pegawai.
 - 3) Belanja modal digunakan untuk pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembelian/pengadaan atau pembangunan aset

tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari duabelas bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan, seperti dalam bentuk tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan, irigasi dan jaringan, dan aset tetap lainnya. Nilai pembelian/pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud yang dianggarkan dalam belanja modal hanya sebesar harga beli/bangun aset. Belanja honorarium panitia pengadaan dan administrasi pembelian/pembangunan untuk memperoleh setiap aset yang dianggarkan pada belanja modal dianggarkan pada belanja pegawai dan/atau belanja barang dan jasa.

D. Tinjauan Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah berlaku untuk daerah-daerah tingkat I dan II. Pembentukan dan pengelolaannya disesuaikan dengan tata cara yang berlaku pada pemerintahan pusat. Pendapatan Daerah tingkat I antara lain terdiri dari pajak daerah tingkat I (pajak izin penangkapan ikan, pajak sekolah), pajak pusat diserahkan kepada daerah tingkat I, antara lain : Pajak Rumah Tangga, Pajak Kendaraan Bermotor, Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, opsen (opsen atas Pajak Kekayaan, opsen atas cukai bensin), retribusi (antara lain Retribusi izin pengambilan pasir, batu, kerikil, kapur, gamping, batu karang), subsidi daerah otonomi.

Daerah tingkat II mendapatkan penghasilan dari berbagai pajak daerah (antara lain Pajak Tontonan, pajak reklame, dan lain-lain), pajak pusat (antara lain pajak radio, pajak bangsa asing, pajak pembangunan I dan sebagainya), sumbangan daerah otonom, Ipeda. Belanjanya adalah sesuai dengan ruang lingkup kegiatan yang menjadi tugas di daerahnya. Dalam UU No 33 pasal 1 ayat 17, menyebutkan bahwa APBD adalah rencana keuangan tahunan Pemerintah Daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan DPRD dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah. APBD merupakan rencana keuangan tahunan daerah, dimana disatu sisi menggambarkan anggaran pengeluaran guna membiayai kegiatan-kegiatan dan proyek-proyek daerah dalam satu tahun anggaran dan disisi lain menggambarkan penerimaan daerah guna membiayai pengeluaran yang telah dianggarkan.

APBD merupakan dokumen anggaran tahunan, maka seluruh rencana penerimaan dan pengeluaran Pemerintah Daerah yang akan dilaksanakan pada satu tahun anggaran dicatat dalam APBD. Dengan demikian APBD dapat menjadi cerminan kinerja dan kemampuan Pemerintah Daerah dalam membiayai dan mengelola penyelenggaraan pemerintah dan pelaksanaan pembangunan di daerah masing-masing pada satu tahun anggaran. (Kiflimansyah,2019) Anggaran daerah pada hakekatnya merupakan salah satu alat yang memegang peranan penting dalam rangka meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab. Dengan demikian maka APBD harus benar-benar dapat mencerminkan

kebutuhan masyarakat dengan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Atas dasar tersebut, penyusunan APBD hendaknya mengacu pada norma-norma dan prinsip anggaran sebagai berikut (Nirzawan, 2019) :

1. Transparansi dan Akuntabilitas Anggaran

Transparansi tentang anggaran daerah merupakan salah satu persyaratan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, bersih dan bertanggungjawab. Mengingat anggaran daerah merupakan salah satu sarana evaluasi pencapaian kinerja dan tanggung jawab pemerintah mensejahterakan masyarakat, maka APBD harus dapat memberikan informasi yang jelas tentang tujuan, sasaran, hasil dan manfaat yang diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan atau proyek yang dianggarkan. Selain itu setiap dana yang diperoleh, penggunaannya harus dapat dipertanggung jawabkan.

2. Disiplin Anggaran

Anggaran yang disusun harus dilakukan berlandaskan azas efisiensi, tepat guna, tepat waktu dan dapat dipertanggung jawabkan. Pemilihan antara belanja yang bersifat rutin dengan belanja yang bersifat pembangunan / modal harus diklasifikasikan secara jelas agar tidak terjadi pencampuradukan kedua sifat anggaran yang dapat menimbulkan pemborosan dan kebocoran dana. Pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang

dianggarkan pada setiap pos / pasal merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja.

3. Keadilan Anggaran

Pembiayaan pemerintah dapat dilakukan melalui mekanisme pajak dan retribusi yang dipikul oleh segenap lapisan masyarakat, untuk itu pemerintah daerah wajib mengalokasikan penggunaannya secara adil agar dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi dalam pemberian pelayanan.

4. Efisiensi dan Efektivitas Anggaran

Dana yang tersedia harus dimanfaatkan dengan sebaik mungkin untuk dapat menghasilkan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan yang maksimal guna kepentingan masyarakat. Oleh karena itu untuk dapat mengendalikan tingkat efisiensi dan efektivitas anggaran, maka dalam perencanaan perlu ditetapkan secara jelas tujuan, sasaran, hasil dan manfaat yang akan diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan atau proyek yang diprogramkan.

5. Format Anggaran

Pada dasarnya APBD disusun berdasarkan format anggaran defisit (*defisit budget format*). Selisih antara pendapatan dan belanja mengakibatkan terjadinya surplus atau defisit anggaran. Apabila terjadi surplus, daerah dapat membentuk dana cadangan, sedangkan bila terjadi defisit, dapat ditutupi melalui sumber pembiayaan pinjaman dan atau penerbitan obligasi daerah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah

(APBD) disusun dengan pendekatan kinerja dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah paling lambat 1 (satu) bulan setelah APBN ditetapkan, demikian juga halnya dengan perubahan APBD ditetapkan dengan Peraturan Daerah selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan sebelum berakhirnya tahun anggaran. Sedangkan perhitungan APBD ditetapkan paling lambat 3 (tiga) bulan setelah berakhirnya tahun anggaran yang bersangkutan. APBD yang disusun dengan pendekatan kinerja tersebut memuat hal-hal sebagai berikut (Nirzawan, 2001) :

- a. Sasaran yang ditetapkan menurut fungsi belanja.
- b. Standar pelayanan yang diharapkan dan perkiraan biaya satuan komponen kegiatan yang bersangkutan.
- c. Bagian pendapatan APBD yang membiayai belanja administrasi umum, belanja operasi dan pemeliharaan, dan belanja modal / pembangunan.

E. Analisis Rasio Anggaran Pendapatan Daerah

Analisis keuangan adalah usaha mengidentifikasi ciri-ciri keuangan berdasarkan laporan keuangan yang tersedia. Dalam mengadakan analisis keuangan memerlukan ukuran tertentu. Ukuran yang sering digunakan adalah rasio. (Helfert, 2019) mengartikan rasio adalah suatu angka yang menunjukkan hubungan suatu unsur dengan unsur lainnya dalam laporan keuangan sedangkan Munawir, Slamet (2018:64) menjelaskan rasio sebagai hubungan atau perimbangan antara satu jumlah tertentu dengan jumlah yang lain. Penggunaan analisa 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 perakuntasian dalam APBD berbeda dengan laporan keuangan yang dimiliki perusahaan swasta. Analisis rasio pada APBD dilakukan dengan membandingkan hasil yang dicapai dari satu periode dibandingkan dengan periode sebelumnya sehingga dapat diketahui bagaimana kecenderungan yang terjadi. Selain itu dapat pula dilakukan dengan cara membandingkan dengan rasio keuangan yang dimiliki suatu pemerintah tertentu dengan rasio keuangan daerah lain yang terdekat maupun yang potensi daerahnya relatif sama untuk dilihat bagaimana posisi rasio keuangan Pemerintah Daerah tersebut terhadap Pemerintah Daerah lainnya. Beberapa rasio yang digunakan dalam penelitian ini berdasarkan data keuangan yang bersumber dari APBD diukur dengan menggunakan rumus sebagai berikut :

1. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah

Rasio Kemandirian Keuangan Daerah menunjukkan tingkat kemampuan suatu daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintah, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah. Rasio kemandirian ditunjukkan oleh besarnya pendapatan asli daerah dibandingkan dibandingkan dengan pendapatan

daerah yang berasal dari sumber lain (pihak ekstern) antara lain : Bagi hasil pajak, Bagi hasil Bukan Pajak Sumber Daya Alam, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus, Dana Darurat dan Dana Pinjaman (Widodo, 2017).

Rumus yang digunakan adalah:

$$\text{Rasio Kemandirian: } \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Sumber Pendapatan}}$$

Rasio kemandirian menggambarkan ketergantungan daerah terhadap sumber dana ekstern. Semakin tinggi resiko kemandirian mengandung arti bahwa tingkat ketergantungan daerah terhadap bantuan pihak ekstern semakin rendah dan demikian pula sebaliknya. Rasio kemandirian juga menggambarkan tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah. Semakin tinggi rasio kemandirian, semakin tinggi partisipasi masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi daerah yang merupakan komponen utama pendapatan asli daerah. Semakin tinggi masyarakat membayar pajak dan retribusi daerah menggambarkan bahwa tingkat kesejahteraan masyarakat semakin tinggi.

2. Rasio Derajat Desentralisasi Fiskal

Derajat Desentralisasi Fiskal adalah kemampuan pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan Pendapatan Asli daerah guna membiayai pembangunan. Derajat Desentralisasi Fiskal, khususnya komponen PAD dibandingkan dengan TPD, menurut hasil penelitian Tim Fisipol UGM menggunakan rumus sebagai berikut (Anita, 2022):

Derajat Desentralisasi Fiskal dapat dihitung dengan menggunakan rumus sebagai berikut :

$$DDF : \frac{PAD_t}{TPD_t} \times 100 \%$$

Keterangan :

DDF : Derajat Desentralisasi Fiskal

PAD_t: Total PAD tahun t

TPD_t : Total Penerimaan Daerah Tahun t

3. Rasio Indeks Kemampuan Rutin

Indeks Kemampuan Rutin yaitu : Proporsi antara PAD dengan pengeluaran rutin tanpa transfer dari pemerintah pusat (Kuncoro,2017). Sedangkan dalam menilai Indeks Kemampuan Rutin daerah (IKR) dengan menggunakan rumus menurut Tumilar (2017) sebagai berikut (Anita 2022)

Rumus :

$$IKR : \frac{PAD}{Total\ Pengeluaran\ Rutin} \times 100\%$$

Keterangan :

IKR : Indeks Kemampuan Rutin

PAD : Pendapatan Asli Daerah

4. Rasio Keserasian

Keserasian ini menggambarkan bagaimana pemerintah daerah memprioritaskan alokasi dananya pada belanja rutin dan belanja pembangunan secara optimal. Semakin tinggi presentase dana yang dialokasikan untuk belanja rutin berarti presentase belanja

pembangunan yang digunakan untuk menyediakan sarana prasarana ekonomi masyarakat cenderung semakin kecil. Secara sederhana rasio keserasian ini dapat diformulasikan sebagai berikut (Widodo, 2018) :

$$\text{Rasio Belanja Rutin} : \frac{\text{Total Belanja Rutin}}{\text{Total Belanja APBD}}$$

5. Rasio Pertumbuhan

Rasio pertumbuhan menggambarkan seberapa besar kemampuan pemerintah daerah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilan yang dicapai dari periode ke periode lainnya. Pertumbuhan APBD dilihat dari berbagai komponen penyusun APBD yang terdiri dari Pendapatan Asli Daerah, total pendapatan, belanja rutin dan belanja pembangunan (Widodo, 2018):

$$\text{Rasio Pertumbuhan} : \frac{\text{Belanja Pembangunan}}{\text{Total Belanja APBD}}$$

Apabila semakin tinggi nilai PAD, TPD dan Belanja Pembangunan yang diikuti oleh semakin rendahnya Belanja Rutin, maka pertumbuhannya adalah positif. Artinya bahwa daerah yang bersangkutan telah mampu mempertahankan dan meningkatkan pertumbuhannya dari periode satu ke periode yang berikutnya. Selanjutnya jika semakin tinggi nilai PAD, TPD, dan Belanja Rutin yang diikuti oleh semakin rendahnya Belanja Pembangunan, maka pertumbuhannya adalah negatif. Artinya bahwa daerah yang bersangkutan belum mampu mempertahankan dan meningkatkan pertumbuhannya dari periode yang satu ke periode yang berikutnya.

F. Penelitian Terdahulu

Adapun yang menjadi referensi dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

Tabel 2.2
Penelitian Terdahulu

No	Nama	Judul Penelitian	Hasil
1	Sapariana Universitas Negeri Borneo	Analisis Kemampuan Keuangan Daerah Pemerintah Kabupaten Nunukan dalam Mendukung Pelaksanaan Otonomi Daerah	Indeks Rasio tergolong tinggi dan sangat besar dalam mendukung otonomi daerah
2	Ana Prihatiningsih Universitas Sebelas Maret	Analisis Kemampuan Keuangan Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah di Kota Surakarta	Perhitungan Rasio Keuangan Daerah memperlihatkan adanya surplus anggaran yang berfluktuasi, karena adanya pertumbuhan dan peningkatan belanja daerah yang jumlahnya lebih besar dari pendapatan daerah
3	David Efendi Universitas Muhammadiyah Ponorogo	Analisis Perkembangan Kemampuan Keuangan Daerah dalam Mendukung Pelaksanaan Otonomi Daerah di Kabupaten Nganjuk	Rasio Keuangan daerah menunjukkan adanya fluktuasi rasio yang menyebabkan APBD tidak mengalami perkembangan dan kurang mendukung jalannya Otonomi Daerah
4	M. Ramadhan IAIN Pangeran Diponegoro Nganjuk	Analisis Perkembangan Kemampuan Keuangan Daerah dalam Mendukung Pelaksanaan Otonomi Daerah	PAD memiliki kemampuan yang sangat kurang untuk membiayai pengeluaran daerah
5	Umilhair Alting Universitas Sam Ratulangi	Analisis Perkembangan Kemampuan Keuangan Daerah dalam Mendukung Pelaksanaan Otonomi Daerah pada Dinas Pendapatan Kota Tidore	Kemampuan keuangan daerah Tidore tergolong sangat baik untuk mendukung dan melaksanakan Otonomi Daerahnya

G. Kerangka Penelitian

Gambar 2.1
Kerangka Pikir

