

**ANALISIS RASIO KEUANGAN PADA ANGGARAN PENDAPATAN
DAN BELANJA DAERAH KABUPATEN WAJO
TAHUN 2003 SAMPAI 2005**

*AN ANALYSIS OF FINANCIAL RATIO OF THE REGIONAL REVENUE AND
EXPENDITURE BUDGETARY PLAN OF WAJO
REGENCY BETWEEN 2003 AND 2005*

SUHARTO



PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2006

**ANALISIS RASIO KEUANGAN PADA ANGGARAN PENDAPATAN
DAN BELANJA DAERAH KABUPATEN WAJO
TAHUN 2003 SAMPAI 2005**

T E S I S

Sebagai salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister

**PROGRAM STUDI
MAGISTER KEUANGAN DAERAH**

Disusun dan diajukan oleh

SUHARTO
P2600205512

KEPADA

PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASAR
2006

TESIS

**ANALISIS RASIO KEUANGAN PADA ANGGARAN PENDAPATAN
DAN BELANJA DAERAH KABUPATEN WAJO
TAHUN 2003 SAMPAI 2005**

Disusun dan diajukan oleh :

SUHARTO

No. Pokok P2600205512

Telah di pertahankan didepan panitia ujian tesis
Pada tanggal 5 Desember 2006
dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui
Komisi Penasehat

Prof. Dr. H. A. Karim Saleh
Ketua

Dr. Sanusi Fattah, SE., M. Si
Anggota

Ketua Program Studi
Magister Keuangan Daerah

Direktur Program Pascasarjana
Universitas Hasanuddin

Drs. H. Muhammad Toaha, MBA

Prof. Dr. dr. A. Razak Thaha, M.Sc

ABSTRAK

SUHARTO. *Analisis Rasio Keuangan Pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Wajo Tahun 2003 sampai 2005 (dibimbing oleh H.A.Karim Saleh dan Sanusi Fattah)*

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menggambarkan bagaimana pencapaian kinerja keuangan daerah Kabupaten Wajo dari tahun 2003 sampai tahun 2005.

Penelitian ini bersifat deskriptif. Pengumpulan data dilakukan melalui observasi dan dokumentasi. Adapun jenis data yang digunakan adalah data sekunder dengan menggunakan alat analisis rasio keuangan yang antara lain rasio kemandirian keuangan daerah, rasio efisiensi dan efektivitas, rasio keserasian, rasio DSCR, serta rasio pertumbuhan.

Pihak-pihak utama yang dapat memanfaatkan hasil penelitian ini adalah DPRD sebagai wakil dari pemilik daerah (masyarakat), eksekutif sebagai landasan dalam menyusun APBD tahun berikutnya, pemerintah pusat/propinsi sebagai bahan masukan dalam pembinaan pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah, masyarakat dan kreditor sebagai pihak yang akan turut memiliki saham pemerintah daerah yang bersedia memberi pinjaman ataupun membeli obligasi.

Dari hasil penelitian ini menunjukkan pada tahun 2004 kinerja pengelolaan keuangan daerah cenderung turun dan pada tahun 2005 mengalami peningkatan kinerja.

ABSTRAK

SUHARTO. *An Analysis of Financial Ratio of the Regional Revenue and Expenditure Budgetary Plan of Wajo between 2003 and 2005 (supervised by H.A.Karim Saleh dan Sanusi Fattah)*

The study aims at describing the financial performance of Wajo Regency between 2003 and 2005. This is a descriptive study and the data were collected by observation and documentation. Secondary data were also used in the study. They were examined by financial ratio analysis, i.e. regional financial independency ratio, efficiency and effectivity ratio, concordance ratio, DSCR ratio, and growth ratio.

The parties that can make use of the result of the study are People's representatives (DPRD), the executives who might need it as a reference to plan the next year regional budgetary plan, the central government for providing input for regional financial management training, and the people or creditors who might hold a share in the business. The study proves that in the year 2004 the financial performance slightly declined, but significantly increased in the subsequent year.

PRA KATA

Alhamdulillahirabbil 'alamin selalu kita panjatkan syukur kehadiran Allah Subhanahu Wata'ala atas segala nikmat karunia dan hidayah Nya yang senantiasa telah dilimpahkan kepada Penulis, sehingga dapat menyelesaikan penyusunan tesis yang berjudul "*Analisis Rasio Keuangan Pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Wajo Tahun 2003 Sampai 2005*". Adapun penyusunan tesis ini merupakan tugas akhir untuk mencapai derajat Strata Dua (S2) pada Program Pascasarjana Magister Keuangan Daerah Universitas Hasanuddin Makassar.

Penulis menyadari dalam penyelesaian tesis ini banyak mengalami tantangan, namun dapat terselesaikan berkat adanya bantuan dari berbagai pihak baik moril maupun materiil, untuk itu penulis mengucapkan terima kasih yang setulus-tulusnya kepada :

1. Bapak Prof. Dr. H.A. Karim Saleh selaku pembimbing I yang telah banyak memberi motivasi dan bimbingan dengan penuh kearifan dan kesabaran di sela-sela kesibukannya;
2. Bapak DR. Sanusi Fattah, SE, M.Si selaku pembimbing II yang telah memberikan arahan dan masukan yang sangat membantu dalam penulisan ini.
3. Bapak Bupati Wajo, yang telah memberikan kesempatan tugas belajar kepada penulis;

4. Bapak Kepala Badan Pengelola Keuangan dan Barang Daerah beserta staf, yang telah memberikan motivasi baik moril maupun materiil kepada penulis;
5. Dosen pengajar Program Magister Keuangan Daerah Universitas Hasanuddin, yang telah mencurahkan ilmu pengetahuan kepada penulis;
6. Pengelola Program Magister Keuangan Daerah beserta staf, yang telah memberikan kemudahan selama penulis melaksanakan pendidikan dan penyusunan tesis;
7. Rekan-rekan seperjuangan sesama mahasiswa yang telah memberikan bantuan dan saran-saran kepada penulis.

Semoga Allah Subhanahu Wata'ala memberikan balasan yang setimpal sesuai dengan jasa-jasanya. Tidak lupa pula penulis menyampaikan ungkapan sembah sujud kepada orang tua yang selalu mendo'akan keberhasilan anaknya, dan ungkapan kasih sayang kepada keluarga besar yang selama ini memberikan dorongan moril maupun materiil.

Akhirnya penulis menyadari dengan kemampuan dan pengetahuan yang terbatas, banyak kekurangan dan kelemahan dalam penulisan ini, untuk itu sangat diharapkan kritik dan saran yang konstruktif demi kesempurnaan tesis ini, dan semoga dapat bermantaaf bagi penulis serta pihak lain yang memerlukannya.

Makassar, Desember 2006

S u h a r t o

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
PRA KATA	iii
ABSTRAK	v
DAFTAR ISI	vi
DAFTAR TABEL	ix
DAFTAR GAMBAR	x
DAFTAR LAMPIRAN	xi
BAB I PENDAHULUAN	
1.1 . Latar Belakang.....	1
1.2 . Rumusan Masalah.....	5
1.3 . Tujuan Penelitian.....	6
1.4 . Kegunaan Penelitian.....	6
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
2.1 . Landasan Teori	8
2.1.1. Teori utama	8
2.1.1. Teori Pendukung	18
2.2 . Tinjauan Peneliti Terdahulu	32
2.3 . Kerangka Pemikiran.....	39

	2.4. Hipotesis.....	40
BAB III	METODOLOGI PENELITIAN	
	3.1 . Lokasi Penelitian	41
	3.2. Jenis dan Sumber Data.....	41
	3.3. Metode Pengumpulan Data.....	42
	3.4. Alat Analisis Data.....	42
	3.4.1. Analisis Rasio Kemandirian Daerah	43
	3.4.2. Analisis Rasio Efektivitas dan Efisiensi PAD.....	43
	3.4.3. Analisis Rasio Aktivitas/Keserasian APBD.....	43
	3.4.4. Analisis Rasio DSCR	44
	3.4.5. Analisis Rasio Pertumbuhan Realisasi Pendapatan Dan Belanja	44
BAB IV	DESKRIPSI LOKASI PENELITIAN	
	4.1. Kondisi Fisik dan Iklim.....	46
	4.2. Potensi Sumber Daya Alam.....	47
	4.3. Perkembangan Wilayah.....	48
	4.4. Penduduk dan Penggunaan Lahan.....	49
	4.5. Potensi Ekonomi, Agama dan Sosial Budaya.....	50
BAB V	ANALISIS RASIO KEUANGAN PADA APBD KABUPATEN WAJO TAHUN 2003 SAMPAI 2005	

	5.1. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah.....	54
	5.2. Rasio Efektifitas dan Efisiensi PAD.....	55
	5.3. Rasio Aktivitas/Keserasian.....	57
	5.4. Debt Service Coverage Ratio (DSCR).....	60
	5.5. Rasio Pertumbuhan.....	63
BAB VI	KESIMPULAN DAN SARAN	
	6.1. Kesimpulan	66
	6.2. Saran.....	67
	DAFTAR PUSTAKA	
	LAMPIRAN	

DAFTAR TABEL

		Halaman
Tabel 1.1	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Wajo Tahun Anggaran 2003 – 2005	4
Tabel 5.1	Realisasi Pendapatan Daerah Kabupaten Wajo Tahun Anggaran 2003 – 2005	54
Tabel 5.2	Biaya, Target dan Realisasi Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Wajo Tahun Anggaran 2003 – 2005	56
Tabel 5.3	Target dan Realisasi APBD Kabupaten Wajo Tahun Anggaran 2003 – 2005	58
Tabel 5.4	Perhitungan Debt Service Coverage Ratio (DSCR) Kabupaten Wajo Tahun Anggaran 2003 – 2005	61
Tabel 5.5	Rasio Pertumbuhan Realisasi APBD Kabupaten Wajo Tahun Anggaran 2003– 2005.....	64

DAFTAR GAMBAR

Halaman

Gambar 1	Kerangka Pikir	39
----------	----------------------	----

DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1 Perhitungan Rasio Kemandirian Keuangan Daerah Kabupaten Wajo Tahun Anggaran 2003 – 2005
- Lampiran 2 Perhitungan Rasio Efektivitas dan Efisiensi Tahun Anggaran 2003 – 2005
- Lampiran 3 Perhitungan Rasio Aktivitas / Keserasian APBD Kabupaten Wajo Tahun Anggaran 2003 – 2005
- Lampiran 4 Perhitungan Rasio Debt Service Coverage Ratio (DSCR) Kabupaten Wajo Tahun Anggaran 2003 – 2005
- Lampiran 5 Perhitungan Rasio Pertumbuhan Realisasi APBD Kabupaten Wajo Tahun Anggaran 2003 – 2005

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 . Latar Belakang Masalah

Sesuai dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 (saat ini telah diganti dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004) tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah Kabupaten Wajo diberi kewenangan yang luas dalam menyelenggarakan semua urusan pemerintahan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi kecuali kewenangan bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, fiscal, agama, dan kewenangan lain yang ditetapkan Peraturan Pemerintah. Sebagai konsekwensi dari kewenangan otonomi yang luas, pemerintah daerah mempunyai kewajiban untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat secara demokratis, adil, merata, dan berkesinambungan. Kewajiban itu bisa dipenuhi apabila pemerintah daerah mampu mengelola potensi daerahnya yaitu potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan potensi sumber daya keuangannya secara optimal.

Salah satu aspek penting pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi yang harus diatur secara hati-hati adalah masalah pengelolaan keuangan daerah yaitu anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). Di mana APBD merupakan kebijaksanaan keuangan tahunan pemerintah daerah yang disusun berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, serta berbagai pertimbangan lainnya dengan maksud agar

penyusunan, pemantauan, pengendalian dan evaluasi anggaran pendapatan dan belanja daerah mudah dilakukan. Pada sisi yang lain anggaran pendapatan dan belanja daerah dapat pula menjadi sarana bagi pihak tertentu untuk melihat atau mengetahui kemampuan daerah baik dari sisi pendapatan dan sisi belanja.

Pada pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah menegaskan bahwa pengelolaan keuangan daerah harus dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efisien, efektif, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan asas keadilan dan kepatuhan. Kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan dituangkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang langsung maupun tidak langsung mencerminkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan sosial masyarakat.

Pemerintah daerah sebagai pihak yang diserahi tugas menjalankan roda pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan daerahnya untuk dinilai apakah pemerintah daerah berhasil menjalankan tugasnya dengan baik atau tidak. 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. Hasil analisis rasio keuangan ini selanjutnya digunakan untuk tolok ukur dalam :

1. Menilai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan otonomi daerah.
2. Mengukur efektivitas dan efisiensi dalam merealisasikan pendapatan daerah.
3. Mengukur sejauh mana aktivitas pemerintah daerah dalam membelanjakan pendapatan daerahnya.
4. Mengukur kontribusi masing-masing sumber pendapatan dalam pembentukan pendapatan daerah.
5. Melihat pertumbuhan/perkembangan perolehan pendapatan dan pengeluaran yang dilakukan selama periode waktu tertentu.

Penggunaan analisis rasio sebagai alat analisis keuangan secara luas sudah diterapkan pada lembaga perusahaan yang bersifat komersial, sedangkan pada lembaga publik khususnya pemerintah daerah masih sangat terbatas. Hal itu karena :

1. Keterbatasan penyajian laporan keuangan pada lembaga pemerintah daerah yang sifat dan cakupannya berbeda dengan penyajian laporan keuangan oleh lembaga perusahaan yang bersifat komersial.
2. Selama ini penyusunan APBD sebagian masih dilakukan berdasarkan perimbangan *incremental budget* yaitu besarnya masing-masing komponen pendapatan dan pengeluaran dihitung dengan meningkatkan sejumlah persentase tertentu (biasanya berdasarkan tingkat inflasi). Karena disusun dengan pendekatan secara *incremental* maka sering kali mengabaikan bagaimana rasio keuangan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, padahal menurut pasal 20 Peraturan Pemerintah

Nomor 105, APBD seharusnya disusun dengan pendekatan kinerja (*performance budget*).

3. Penilaian keberhasilan APBD sebagai penilaian pertanggungjawaban pengelolaan keuangan daerah, lebih ditekankan pada pencapaian target, sehingga kurang memperhatikan bagaimana perubahan yang terjadi pada komposisi ataupun struktur APBD-nya.

Berikut data mengenai APBD Pemerintah Daerah Kabupaten Wajo tahun 2003 sampai 2005 :

Tabel 1.1
Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Wajo
Tahun Anggaran 2003- 2005

No.	Pendapatan	2003	2004	2005
I	Pendapatan Asli Daerah			
1	Pajak Daerah	2,107,000,000.00	2,439,000,000.00	2,964,000,000.00
2	Retribusi Daerah	7,068,024,350.00	5,868,633,900.00	8,067,813,900.00
3	Bagian Laba Usaha Daerah	1,642,000,000.00	1,607,000,000.00	2,803,137,629.49
4	Lain-lain PAD	2,216,015,000.00	1,870,900,000.00	3,568,843,935.00
	Jumlah PAD	13,033,039,350.00	11,785,533,900.00	17,403,794,835.00
II	Dana Perimbangan			
5	Bagi Hasil Pajak/Bukan Pajak	31,504,973,000.00	27,123,181,000.00	31,579,906,321.00
6	Dana Alokasi Umum	166,130,000,000.00	166,130,000,000.00	173,212,000,000.00
7	Dana Alokasi Khusus	6,077,161,000.00	8,610,000,000.00	14,120,000,000.00
	a. Dana Reboisasi	77,161,000.00	0.00	0.00
	b. Dana Non Reboisasi	6,000,000,000.00	8,610,000,000.00	14,120,000,000.00
8	Dana Perimbangan Dari Propinsi	3,675,374,000.00	3,475,374,000.00	4,987,718,000.00
	Jumlah Dana Perimbangan	207,387,508,000.00	205,338,555,000.00	223,899,624,321.00
III	Lain-lain Pendapatan Yang Sah			
10	Bantuan Dana Kontinjensi/Penyeimbang	13,371,344,000.00	13,066,031,416.00	11,698,285,600.00
	Jumlah Lain-lain Pendapatan Yang Sah	13,371,344,000.00	13,066,031,416.00	11,698,285,600.00
	Total Pendapatan	233,791,891,350.00	230,190,120,316.00	253,001,704,756.00
	Belanja	2003	2004	2005
IV	Belanja			
11	Belanja Non Modal/Rutin	208,176,477,072.00	218,092,152,206.00	199,368,002,524.00
12	Belanja Modal/Investasi	48,586,448,101.00	14,770,745,953.00	91,045,283,970.00
	Total Belanja	256,762,925,173.00	232,862,898,159.00	290,413,286,494.00

	Pembiayaan	2003	2004	2005
V	Pembiayaan			
13	Pembiayaan Penerimaan	31,052,659,425.00	20,504,771,993.00	39,299,943,785.50
14	Pembiayaan Pengeluaran	8,106,810,602.00	17,831,994,150.00	2,813,369,066.50

Sumber data : APBD Kabupaten Wajo Tahun 2003-2005, data diolah

Dari data anggaran di atas nampak pada tahun 2004 perubahan komposisi struktur APBD terjadi penurunan dibandingkan dengan tahun 2003, kemudian pada tahun 2005 terjadi kenaikan dibandingkan dengan tahun 2003 dan 2004.

Berdasarkan uraian serta data APBD tersebut di atas, maka penulis ingin meneliti dengan judul " Analisis Rasio Keuangan Pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Wajo Tahun 2003 Sampai 2005"

1.2. Rumusan Masalah

Berangkat dari latar belakang masalah yang telah dikemukakan, maka rumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Berapa besar tingkat rasio kemandirian keuangan daerah kabupaten wajo tahun 2003 sampai 2005?
2. Berapa besar tingkat rasio efisiensi dan efektivitas realisasi Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Wajo tahun 2003 sampai 2005?
3. Berapa besar tingkat rasio aktivitas APBD Kabupaten Wajo tahun 2003 sampai 2005?
4. Berapa besar tingkat rasio kemampuan keuangan daerah Kabupaten Wajo tahun 2003 sampai 2005 dalam mengembalikan pinjaman daerahnya (DSCR)?

5. Berapa besar tingkat rasio pertumbuhan/perkembangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Wajo tahun 2003 sampai 2005?

1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis :

1. Tingkat rasio kemandirian keuangan daerah Kabupaten Wajo tahun 2003 sampai 2005.
2. Tingkat rasio efisiensi dan efektivitas realisasi Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Wajo tahun 2003 sampai 2005.
3. Tingkat rasio aktivitas APBD Kabupaten Wajo tahun 2003 sampai 2005.
4. Tingkat rasio kemampuan keuangan daerah Kabupaten Wajo dalam mengembalikan pinjaman daerahnya tahun 2003 sampai 2005.
5. Tingkat rasio pertumbuhan APBD Kabupaten Wajo tahun 2003 sampai 2005.

1.4. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini berguna baik secara teoritis maupun praktis, yaitu :

1. Kegunaan Teoritis
 - a. Menambah khasanah ilmu dalam bidang keuangan daerah khususnya dalam pengelolaan keuangan daerah.
 - b. Menambah konsep baru yang dapat dijadikan sebagai bahan rujukan penelitian lebih lanjut bagi pengembangan ilmu dalam bidang keuangan daerah.

2. Kegunaan Praktis

- a. Sebagai masukan bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Wajo dalam pengelolaan keuangannya.
- b. Sebagai bahan rekomendasi untuk penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Wajo di masa yang akan datang.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 . Landasan Teori

2.1.1. Teori Utama

Anggaran adalah suatu rencana terinci yang dinyatakan secara formal dalam ukuran kuantitatif, biasanya dalam satuan uang (perencanaan keuangan) untuk menunjukkan perolehan dan penggunaan sumber-sumber suatu organisasi. Menurut Edwards, *et.al* (1995) istilah anggaran yang dalam bahasa Inggris dikenal dengan kata *budget* berasal dari bahasa Prancis "*bougette*" yang berarti tas kecil. Anggaran umumnya dibuat dalam jangka pendek, yaitu untuk durasi waktu satu tahunan atau kurang. Namun, tidak jarang juga ditemui anggaran yang dibuat untuk jangka menengah (2-3 tahun) dan anggaran jangka panjang (3 tahun lebih).

Menurut Jones & Pendlebury (1996 : 53) anggaran daerah merupakan rencana kerja pemerintah daerah yang diwujudkan dalam bentuk uang selama periode tertentu (satu tahun). Anggaran ini digunakan sebagai alat untuk menentukan besarnya pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran di masa-masa yang akan datang, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kinerja dan sebagai alat untuk memotivasi para pegawai dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja.

Menurut Menteri Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia dan PAU-SE (Universitas Gadjah Mada) menyebutkan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) pada hakekatnya merupakan

instrumen kebijakan yang dipakai, sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat di daerah. Oleh karena itu, DPRD dan pemerintah daerah harus berupaya secara nyata dan terstruktur guna menghasilkan APBD yang dapat mencerminkan kebutuhan riil masyarakat sesuai dengan potensi masing-masing daerah serta dapat memenuhi tuntutan terciptanya anggaran daerah yang berorientasi pada kepentingan dan akuntabilitas publik. Dengan demikian APBD harus benar-benar dapat mencerminkan kebutuhan masyarakat dengan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Suatu anggaran harus terorganisir secara rapi, jelas, rinci dan komprehensif. Proses penganggaran harus dilakukan secara jujur dan terbuka serta dilaporkan dalam suatu struktur yang mudah dipahami dan relevan dalam proses operasional dan pengendalian organisasi.

Penyusunan anggaran adalah proses penentuan peran setiap manajer dalam melaksanakan program atau bagian program. Di sisi lain, penganggaran diartikan sebagai bagian dari proses manajemen strategis, dengan demikian penentuan program dan aktivitas tidak berdiri sendiri. Yuwono, *et.al* (2005 : 27). Anggaran merupakan titik fokus dari persekutuan antara proses perencanaan dan pengendalian. Penganggaran (*budgeting*) adalah proses penerjemahan rencana aktivitas ke dalam rencana keuangan (*budget*). Dalam makna yang lebih luas, penganggaran meliputi penyiapan, pelaksanaan, pengendalian, dan pertanggungjawaban anggaran yang biasa dikenal dengan siklus anggaran.

Di Amerika Serikat, *GASB Codification, Sec.1100.109* menyatakan bahwa setiap unit pemerintahan harus membuat anggaran tahunan dan sistem akuntansi harus didesain untuk memungkinkan pengendalian anggaran yang memadai serta laporan yang membandingkan realisasi dan anggaran harus dibuat (Freeman *and* Shoulders, 2000).

Di Indonesia anggaran diatur di dalam pasal 23 ayat (1) UUD 1945 dan diimplementasikan dengan disusunnya UU APBN setiap tahun. Selain itu, untuk melaksanakan UU APBN tersebut, pemerintah mengeluarkan berbagai peraturan perundangan lainnya seperti UU Pajak, UU Bea Masuk dan Cukai, Keppres Pelaksanaan APBN dan peraturan pelaksanaan lainnya.

Menurut Yuwono, *et.al* (2005 : 34) Anggaran kinerja adalah sistem yang lebih menekankan pada pendayagunaan dana yang tersedia untuk mencapai hasil yang optimal. Secara etimologis bahasa, kata “kinerja” muncul setelah kata “anggaran “ sehingga tidak sulit untuk mengartikan bahwa penganggaran kinerja mencoba untuk mengaitkan anggaran dengan (pencapaian) kinerja pada tiap mata anggaran yang dikeluarkan ini mengandung pesan bahwa penganggaran kinerja juga menitik beratkan segi penatalaksanaan (sistem pengendalian manajemen). Dengan demikian, keberhasilan suatu pelaksanaan atau sosialisasi anggaran tidak saja berhenti pada ketaatan realisasi terhadap rencana, namun yang lebih penting adalah hasil dan implikasi kinerja yang diharapkan dari pengeluaran anggaran tersebut.

Pengertian anggaran kinerja menurut pandangan *Government Performance Result Act* (GPRA) tahun 1994 adalah sebagai berikut :

“Performance budgeting is a systematic approach to help government become more responsive to the taxpaying public by linking program funding to performance and production.”

Government of Alberta, Canada mendefinisikan anggaran kinerja sebagai berikut :

“...is a system of planning budgeting, and evaluation that emphasizes the relationship between money budgeted and result expected.”

Berdasarkan definisi tersebut dapat diartikan bahwa anggaran kinerja disusun berdasarkan pada hasil yang ingin dicapai atau bisa juga diartikan bahwa dengan sejumlah dana yang telah dianggarkan, pemerintah dapat mencapai hasil sesuai dengan harapan masyarakat. Ini berbeda dengan sistem anggaran yang lama. Pada sistem lama pemerintah hanya menekankan kemampuannya dalam menyerap anggaran dengan tidak mengutamakan pada pencapaian hasil yang diharapkan.

Sistem anggaran kinerja pada dasarnya merupakan sistem yang mencakup kegiatan penyusunan program dan tolak ukur kinerja sebagai instrumen untuk mencapai tujuan dan sasaran program (MD Ulum, 2004)

Menurut Mardiasmo (2000 : 1) mengatakan bahwa Perubahan yang fundamental dalam sistem tata pemerintahan dan sistem keuangan pemerintah pusat dan daerah dengan berlakunya Undang-undang Nomor 22 dan 25 Tahun 1999 adalah pada sistem pemerintahan, perubahan yang terjadi adalah berupa pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi yang luas dan nyata dan bertanggungjawab kepada pemerintah daerah. Di mana

pemerintah daerah dituntut untuk kesiapannya menyiapkan diri secara kelembagaan, sumber daya manusia dan teknologi dalam mewujudkan otonomi dan desentralisasi secara nyata, bertanggungjawab dan dinamis. Pada sistem keuangan perubahan yang terjadi adalah dengan dilakukannya reformasi anggaran, sistem pembiayaan, sistem akuntansi, sistem pemeriksaan laporan keuangan pemerintah daerah serta sistem manajemen keuangan daerah. Dalam sistem keuangan tuntutan pembaharuan yang dilakukan adalah dikelolanya uang rakyat secara transparan dengan didasarkan pada *value for money* (VFM) agar terciptanya akuntabilitas publik. *Value for money* merupakan tiga elemen dasar yaitu : ekonomis, efisien dan efektivitas, untuk itu maka pengelolaan keuangan daerah merupakan *issue* utama dalam pencapaian tujuan pemerintahan yang bersih, dan manajemen pengelolaan keuangan yang baik adalah yang mampu mengontrol kebijakan keuangan daerah secara ekonomis, efisien, efektif, transparan dan akuntabel.

Menurut Jaya (1999 :11) keuangan daerah adalah seluruh tatanan, perangkat kelembagaan dan kebijaksanaan anggaran daerah yang meliputi pendapatan dan belanja daerah. Menurut Mamesah (1995 :16) keuangan daerah adalah semua 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/dikuasai oleh negara atau daerah yang lebih tinggi, serta pihak lain sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku.

Mardiasmo (2000 : 3) mengatakan bahwa dalam pemberdayaan pemerintah daerah ini, maka perspektif perubahan yang diinginkan dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah adalah :

1. Pengelolaan keuangan daerah harus bertumpu pada kepentingan publik (*public oriented*);
2. Kejelasan tentang misi pengelolaan keuangan daerah pada umumnya dan anggaran daerah pada khususnya;
3. Desentralisasi pengelolaan keuangan dan kejelasan peran para partisipan yang terkait dalam pengelolaan anggaran, seperti DPRD, KDH, Sekda dan perangkat daerah lainnya;
4. Kerangka hukum dan administrasi atas pembiayaan, investasi dan pengelolaan keuangan daerah berdasarkan kaidah mekanisme pasar, *value for money*, transparansi dan akuntabilitas;
5. Kejelasan tentang kedudukan keuangan DPRD, KDH dan PNS Daerah, baik ratio maupun dasar pertimbangannya;
6. Ketentuan tentang bentuk dan struktur anggaran, anggaran kinerja, dan anggaran multi-tahunan;
7. Prinsip pengadaan dan pengelolaan barang daerah yang lebih professional;
8. Pinsip akuntansi pemerintah daerah, laporan keuangan, peran DPRD, peran akuntan publik dalam pengawasan, pemberian opini dan rating kinerja anggaran, dan transparansi informasi anggaran kepada publik;

9. Apek pembinaan dan pengawasan yang meliputi batasan pembinaan, peran asosiasi, dan peran anggota masyarakat guna pengembangan profesionalisme aparat pemerintah daerah;
10. Pengembangan sistem informasi keuangan daerah untuk menyediakan informasi anggaran yang akurat dan pengembangan komitmen pemerintah daerah terhadap penyebarluasan informasi.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 105 Tahun 2000, tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah, dalam ketentuan umumnya menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan daerah tersebut, dalam kerangka Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Selanjutnya dalam pasal 4 dan 5 dikatakan pula bahwa, pengelolaan keuangan daerah dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efisien, efektif, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan dan kepatuhan sehingga Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam tahun anggaran tertentu.

Pengelolaan keuangan daerah berarti mengurus dan mengatur keuangan daerah itu sendiri berdasarkan pada prinsip-prinsip menurut Devas, *et.al* (1989 : 279-280) adalah sebagai berikut.

1. Tanggung jawab (*accountability*)

Pemerintah daerah harus mempertanggungjawabkan keuangannya kepada lembaga atau orang yang berkepentingan sah, lembaga atau orang itu adalah Pemerintah Pusat, DPRD, Kepala Daerah dan masyarakat umum.

2. Mampu memenuhi kewajiban keuangan

Keuangan daerah harus ditata dan dikelola sedemikian rupa sehingga mampu melunasi semua kewajiban atau ikatan keuangan baik jangka pendek, jangka panjang maupun pinjaman jangka panjang pada waktu yang telah ditentukan.

3. Kejujuran

Hal-hal yang menyangkut pengelolaan keuangan daerah pada prinsipnya harus diserahkan kepada pegawai yang benar-benar jujur dan dapat dipercaya.

4. Hasil guna (*effectiveness*) dan daya guna (*efficiency*)

Merupakan tata cara mengurus keuangan daerah harus sedemikian rupa sehingga memungkinkan program dapat direncanakan dan dilaksanakan untuk mencapai tujuan pemerintah daerah dengan biaya yang serendah-rendahnya dan dalam waktu yang secepat-cepatnya.

5. Pengendalian

Aparat pengelola keuangan daerah, DPRD dan petugas pengawasan harus melakukan pengendalian agar semua tujuan tersebut dapat tercapai.

Menurut Widodo dalam Halim (2004 : 149-157) mengatakan bahwa salah satu cara untuk mengetahui kinerja keuangan pemerintah daerah adalah dengan melakukan suatu analisis keuangan. Analisis keuangan adalah usaha mengidentifikasi ciri-ciri keuangan berdasarkan laporan keuangan yang tersedia. Bagi perusahaan swasta (lembaga yang bersifat komersial) analisis rasio keuangan umumnya terdiri dari :

1. Rasio likuiditas yaitu rasio yang menggambarkan kemampuan perusahaan untuk memenuhi kewajibannya dengan segera.
2. Rasio *leverage* yaitu rasio yang mengukur perbandingan dana yang disediakan oleh pemilik dengan dana yang dipinjam perusahaan dari kreditor.
3. Rasio aktivitas yaitu rasio yang digunakan untuk mengukur efektif tidaknya perusahaan di dalam menggunakan dan mengendalikan sumber yang dimiliki perusahaan.
4. Rasio profitabilitas yaitu rasio yang mengukur kemampuan perusahaan dalam menghasilkan laba.

Rasio – rasio tersebut perlu disusun untuk melayani pihak yang berkepentingan dengan perusahaan yaitu :

1. Para kreditor baik jangka pendek maupun jangka panjang, yaitu untuk menilai kemampuan perusahaan dalam memenuhi kewajibannya
2. Pemegang saham ataupun pemilik perusahaan yaitu untuk menganalisis sampai sejauh mana perusahaan mampu membayar deviden ataupun memperoleh laba.

3. Pengelola yaitu sebagai informasi yang dapat dipakai sebagai landasan dalam pengambilan keputusan.

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 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah perlu dilaksanakan meskipun kaidah pengakuntansian dalam APBD berbeda dengan laporan keuangan yang dimiliki perusahaan swasta.

Analisis rasio keuangan 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 daerah tertentu dengan rasio keuangan daerah lain yang terdekat ataupun yang potensi daerahnya relatif sama untuk dilihat bagaimana posisi rasio keuangan pemerintah daerah tersebut terhadap pemerintah daerah lainnya.

Lanjut, Widodo dalam Halim (2004 : 150) mengatakan bahwa pihak-pihak yang berkepentingan dengan rasio keuangan pada APBD ini adalah :

1. DPRD sebagai wakil dari pemilik daerah (masyarakat).
2. Pihak eksekutif sebagai landasan dalam menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah berikutnya.

3. Pemerintah Pusat/Propinsi sebagai bahan masukan dalam pembinaan pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah.
4. Masyarakat dan kreditor, sebagai pihak yang akan turut memiliki saham pemerintah daerah, bersedia memberi pinjaman ataupun membeli obligasi.

2.1.2. Teori Pendukung

a. Prinsip-prinsip Penyusunan APBD

Sesuai dengan Surat Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Republik Indonesia Nomor 903/2735/SJ tahun 2000, tentang Pedoman Penyusunan dan Pelaksanaan APBD, maka hendaknya penyusunan APBD mengacu pada norma dan prinsip-prinsip anggaran sebagai berikut.

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 bentuk pertanggungjawaban pemerintah daerah kepada masyarakat, maka APBD harus memberikan informasi yang jelas tentang tujuan, sasaran, hasil dari suatu kegiatan atau proyek yang dianggarkan. Selain itu setiap dana yang diperoleh, penggunaannya harus dapat dipertanggungjawabkan.

2. Disiplin Anggaran

APBD disusun dengan berorientasi pada kebutuhan masyarakat tanpa harus meninggalkan keseimbangan antara pembiayaan penyelenggaraan pemerintah, pembangunan dan pelayanan masyarakat. Oleh karena itu

anggaran yang disusun harus dilakukan berlandaskan azas efisiensi, tepat guna, tepat waktu dan dapat dipertanggungjawabkan. Pemilahan antara belanja yang bersifat rutin dengan belanja yang bersifat pembangunan/modal harus diklasifikasikan secara jelas agar tidak terjadi pencampuradukkan kedua sifat anggaran yang dapat menimbulkan pemborosan dan kebocoran dana. Pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang teratur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang dianggarkan pada setiap Pos/Pasal merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja. Penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup. Tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan/proyek yang belum/tidak tersedia kredit anggarannya dalam APBD/Perubahan APBD.

3. Keadilan Anggaran

Pembiayaan pemerintah daerah 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 (*deficit budget format*). Selisih antara pendapatan dan belanja mengakibatkan terjadinya surplus dan 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.

b. Perkembangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Perkembangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah berjalan sesuai dengan sistem pemerintahan di Indonesia yang menganut azas dekonsentrasi, desentralisasi dan perbantuan. Dengan demikian sistem anggaran juga mencerminkan pelaksanaan azas-azas pemerintahan tersebut. Setiap tahunnya penganggaran dilakukan melalui mekanisme perencanaan pembangunan dari atas ke bawah (*top-down planning*) dan dari bawah ke atas (*bottom-up planning*). Perencanaan operasional yang tertuang dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan penjabaran dari pokok-pokok kebijaksanaan yang telah ditetapkan domuken Ranperda, yang telah mengacu kepada visi dan misi yang merupakan pernyataan kehendak pemerintah daerah di dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakatnya.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah terus mengalami perubahan yang disesuaikan dengan, dan kebutuhan pembangunan dan perkembangan masyarakat. Hal ini seperti dikemukakan oleh Halim (2001:16-17) bahwa di era pra reformasi, bentuk dan susunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah mengalami perubahan dua kali.

Susunan APBD mula-mula (berdasarkan Undang-undang No.6 Tahun 1975) terdiri atas anggaran rutin dan anggaran pembangunan, anggaran rutin tersebut dibagi lebih lanjut menjadi pendapatan rutin dan belanja rutin, demikian pula anggaran pembangunan dibagi lebih lanjut menjadi pendapatan dan belanja pembangunan. Susunan demikian kemudian mengalami perubahan dengan dikeluarkannya beberapa peraturan pada tahun 1984-1988. dengan peraturan tersebut susunan dan bentuk APBD tidak lagi terbagi atas anggaran rutin dan anggaran pembangunan, tetapi terbagi atas pendapatan dan belanja. Selanjutnya pendapatan terbagi lagi menjadi pendapatan dari daerah, penerimaan pembangunan serta urusan kas dan perhitungan (UKP). Belanja juga dirinci menjadi belanja rutin dan belanja pembangunan. Belanja rutin diklasifikasikan atas 10 bagian, dan belanja pembangunan diklasifikasikan menjadi 20 sektor (termasuk subsidi kepada daerah bawahan, pembayaran kembali pinjaman dan UKP). Perubahan kedua di era pra reformasi terjadi pada tahun 1998 yaitu pada bagian pendapatan dari daerah. Perubahan yang terjadi adalah pada klasifikasinya. Selanjutnya pada bentuk sebelumnya pendapatan dari daerah terbagi menjadi empat yaitu sisa lebih perhitungan tahun lalu, pendapatan asli daerah (PAD), bagi hasil pajak/bukan pajak, dan sumbangan dan

bantuan menjadi satu bagian. Bagian tersebut bersama pendapatan yang berasal dari pemberian pemerintah dan atau instansi yang lebih tinggi.

Selanjutnya Halim (2001-17) mengemukakan bahwa karakteristik APBD di era reformasi ini memiliki lima karakteristik antara lain : (1) APBD disusun DPRD bersama-sama Kepala Daerah, (2) pendekatan yang dipergunakan adalah pendekatan *line item* atau pendekatan tradisional, (3) siklus APBD terdiri atas perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pemeriksaan dan penyusunan serta penetapan perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, (4) dalam pelaksanaan tahapan butir 3 di atas APBD bersifat keuangan, (5) pengawasan terhadap pengeluaran daerah dilaksanakan berdasarkan ketaatan terhadap tiga unsur, ke taatan pada perundang-undangan yang berlaku, unsur kehematan dan efisiensi dan hasil program, serta (6) sistem akuntansi keuangan daerah menggunakan *stelsel camera*l (tata buku anggaran).

Bentuk dan struktur APBD telah mengalami perubahan dan penyempurnaan dikaitkan dengan arah dan kebijakan pembangunan nasional maupun regional terutama kebijakan otonomi daerah. Hal ini seperti dikemukakan halim (2001-18) bahwa di era pasca reformasi bentuk APBD mengalami perubahan yang cukup mendasar, bentuk APBD yang baru didasarkan pada Undang-undang No. 22 Tahun 1999, Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999, Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000 serta dijabarkan dalam Keputusan Mendagri. No. 29 Tahun 2002.

Berdasarkan pada berbagai Undang-undang dan Peraturan tersebut di atas, bentuk APBD dibagi ke dalam tiga bagian yaitu (1) Penerimaan, (2) Pengeluaran, dan (3) Pembiayaan. Bentuk yang ketiga yaitu pembiayaan merupakan kategori baru yang belum ada pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sebelum reformasi, adanya pos pembiayaan merupakan upaya agar APBD makin informatif, yaitu memisahkan pinjaman dari pendapatan daerah. Dimana pendapatan daerah merupakan hak pemerintah daerah, sedangkan pinjaman belum tentu merupakan hak pemerintah daerah. Adapun alasan pemerintah daerah melakukan pinjaman menurut Davey dalam Elmi, *et.al* (2002:57) adalah :

1. Untuk menutup defisit keuangan jangka pendek.
2. Untuk membiayai kekurangan belanja rutin dan penghasilan retribusi dalam anggaran tahunan (*annual budget*).
3. Membiayai pembelian perlengkapan dan mesin-mesin.
4. Membiayai investasi yang akan menghasilkan pendapatan.
5. Membiayai pembentukan modal jangka panjang (*long term capital development*).

c. Kelompok-kelompok APBD

Adapun pengertian dari kelompok-kelompok Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah menurut Kepmendagri. Nomor 29 Tahun 2002 adalah sebagai berikut :

- a. Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;

Pendapatan asli daerah (PAD) menurut Halim (2004 : 67) merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah. Kelompok pendapatan asli daerah dipisahkan menjadi empat jenis pendapatan, yaitu :

1. Pajak Daerah, merupakan pendapatan daerah yang berasal dari pajak.

Menurut Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah. Menurut Undang-undang tersebut, jenis pendapatan pajak untuk Kabupaten/Kota tersusun dari :

- ✍ Pajak Hotel
- ✍ Pajak Restoran
- ✍ Pajak Hiburan
- ✍ Pajak Reklame
- ✍ Pajak Penerangan Jalan
- ✍ Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C
- ✍ Pajak Parkir

2. Retribusi Daerah, merupakan pendapatan daerah yang berasal dari retribusi daerah. Menurut Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah. Menurut Undang-undang tersebut, jenis pendapatan retribusi untuk Kabupaten/Kota tersusun dari :

- ✍ Retribusi Pelayanan Kesehatan
- ✍ Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan
- ✍ Retribusi Penggantian Biaya Cetak KTP
- ✍ Retribusi Penggantian Biaya Cetak Akta Catatan Sipil
- ✍ Retribusi Pelayanan Pemakaman
- ✍ Retribusi Pelayanan Pengabuan Mayat
- ✍ Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum
- ✍ Retribusi Pelayanan Pasar
- ✍ Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor
- ✍ Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran
- ✍ Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta
- ✍ Retribusi Pengujian Kapal Perikanan
- ✍ Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah
- ✍ Retribusi Jasa Usaha Pasar Grosir atau Pertokoan
- ✍ Retribusi Jasa Usaha Tempat Pelelangan
- ✍ Retribusi Jasa Usaha Terminal
- ✍ Retribusi Jasa Usaha Tempat Khusus Parkir
- ✍ Retribusi Jasa Usaha Tempat Penginapan/Pesanggrahan/Villa
- ✍ Retribusi Jasa Usaha Penyedotan Kakus
- ✍ Retribusi Jasa Usaha Rumah Potong Hewan
- ✍ Retribusi Jasa Usaha Pelayanan Pelabuhan Kapal
- ✍ Retribusi Jasa Usaha Tempat Rekreasi dan Olahraga
- ✍ Retribusi Jasa Usaha Penyeberangan di Atas Air
- ✍ Retribusi Jasa Usaha Pengolahan Limbah Cair

- ✍ Retribusi Jasa Usaha Penjualan Produksi Usaha Daerah
- ✍ Retribusi Izin Mendirikan Bangunan
- ✍ Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol
- ✍ Retribusi Izin Gangguan
- ✍ Retribusi Izin Trayek

3. Hasil Perusahaan Milik Daerah dan Hasil Pengelolaan Kekayaan Milik Daerah yang Dipisahkan merupakan penerimaan daerah yang berasal dari hasil perusahaan milik daerah dan pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Jenis pendapatan ini meliputi Objek Pendapatan berikut :

- ✍ Bagian Laba Perusahaan Daerah
- ✍ Bagian Laba Lembaga Keuangan Bank
- ✍ Bagian Laba Lembaga Keuangan NonBank
- ✍ Bagian Laba Atas Penyertaan Modal/Investasi

4. lain-lain PAD yang sah, pendapatan ini merupakan penerimaan daerah yang berasal dari lain-lain milik pemerintah daerah. Jenis pendapatan ini meliputi Objek Pendapatan berikut :

- ✍ Hasil penjualan asset daerah yang dipisahkan
- ✍ Penerimaan Jasa Giro
- ✍ Penerimaan Bunga Deposito
- ✍ Denda Keterlambatan Pelaksanaan Pekerjaan
- ✍ Penerimaan Ganti Rugi atas Kerugian/Kehilangan Kekayaan Daerah (TP-TGR).

- b. Dana Perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan peraturan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi;
- c. Lain-lain Pendapatan yang Sah adalah pendapatan lain-lain yang dihasilkan dari bantuan dan dana penyeimbang dari pemerintah pusat;
- d. Belanja Administrasi Umum (belanja tidak langsung) adalah belanja yang tidak dipengaruhi secara langsung oleh program atau kegiatan. Jenis belanja tidak langsung dapat berupa belanja pegawai/personalia, barang dan jasa, perjalanan dinas, dan pemeliharaan. Keberadaan belanja tidak langsung bukan merupakan konsekuensi dari ada atau tidaknya suatu program atau kegiatan. Belanja ini digunakan secara berkala (umumnya bulanan) dalam rangka koordinasi penyelenggaraan kewenangan pemerintah daerah yang bersifat umum. Pada dasarnya, belanja tidak langsung merupakan belanja yang digunakan secara bersama-sama (*common cost*) untuk melaksanakan seluruh program atau kegiatan unit kerja. Untuk itu, dalam perhitungan SAB belanja tidak langsung harus dialokasikan pada setiap program kegiatan atau kegiatan yang berbentuk operasi dan pemeliharaan yang akan dilaksanakan dalam satu tahun anggaran. Program atau kegiatan investasi yang sifatnya menambah asset daerah tidak menerima alokasi dana dari anggaran tahunan belanja tidak langsung, karena *output* yang dihasilkan berupa asset daerah yang dimanfaatkan lebih dari satu tahun anggaran. Sementara itu, belanja tidak langsung hanya digunakan dalam satu tahun anggaran. Standar Analisa Belanja merupakan hasil penjumlahan belanja langsung setiap program

atau kegiatan dengan belanja tidak langsung yang dialokasikan pada program atau kegiatan yang bersangkutan. Jumlah belanja tersebut menjadi standar untuk mengevaluasi program atau kegiatan yang akan dilaksanakan oleh setiap unit kerja berdasarkan tingkat pencapaian program atau kegiatan yang diharapkan.

- e. Belanja Operasi dan Pemeliharaan (belanja langsung) adalah belanja yang dipengaruhi secara langsung oleh adanya program atau kegiatan yang direncanakan. Jenis belanja langsung dapat berupa belanja pegawai/personalia, barang dan jasa, perjalanan dinas, dan pemeliharaan. Keberadaan anggaran belanja langsung merupakan konsekuensi dari adanya program atau kegiatan. Karakteristik belanja langsung yakni *input* (alokasi biaya) yang ditetapkan dapat diukur dan diperbandingkan dengan *output* yang dihasilkan. Variabilitas jumlah komponen belanja langsung sebagian besar dipengaruhi oleh target kinerja atau tingkat pencapaian program atau kegiatan yang diharapkan.
- f. Belanja Modal adalah belanja langsung yang digunakan untuk membiayai kegiatan investasi yang akan menambah asset.
- g. Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan adalah belanja langsung yang digunakan dalam pemberian bantuan berupa uang dengan tidak mengharapkan imbalan.
- h. Belanja Tidak Tersangka adalah belanja langsung yang dialokasikan untuk kegiatan di luar rencana, seperti terjadinya bencana alam.
- i. Pembiayaan, adalah transaksi keuangan daerah yang dimaksudkan untuk menutup selisih antara pendapatan dan belanja daerah.

d. Pengertian Rasio Kemandirian Keuangan, Efisiensi dan Efektivitas, Aktivitas, DSCR serta Pertumbuhan.

Rasio kemandirian keuangan daerah (otonomi fiskal) menunjukkan kemampuan Pemerintah Daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah. Kemandirian keuangan daerah ditunjukkan oleh besar kecilnya pendapatan asli daerah dibandingkan dengan pendapatan daerah yang berasal dari sumber yang lain misalnya bantuan pemerintah pusat ataupun dari pinjaman. Widodo dalam Halim (2004:150).

Rasio efektivitas menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan pendapatan asli daerah yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan daerah. Kemampuan daerah dalam menjalankan tugas dikategorikan efektif apabila rasio yang dicapai mencapai minimal 1 (satu) atau 100 persen. Namun demikian semakin tinggi rasio efektivitas, menggambarkan kemampuan daerah yang semakin baik. Guna memperoleh ukuran yang lebih baik, rasio efektivitas tersebut perlu diperbandingkan dengan rasio efisiensi yang dicapai pemerintah daerah.

Rasio efisiensi adalah rasio yang menggambarkan perbandingan antara besarnya biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan dengan realisasi pendapatan yang diterima. Kinerja pemerintah daerah dalam melakukan pemungutan pendapatan dikategorikan efisien apabila rasio yang dicapai kurang dari 1 (satu) atau di bawah 100 persen. Semakin kecil rasio efisiensi berarti kinerja pemerintah daerah semakin baik. Untuk itu

pemerintah daerah perlu menghitung secara cermat berapa besarnya biaya yang dikeluarkan untuk merealisasikan seluruh pendapatan yang diterimanya sehingga dapat diketahui apakah kegiatan pemungutan pendapatannya tersebut efisien atau tidak. Hal itu perlu dilakukan karena meskipun pemerintah daerah berhasil merealisasikan penerimaan pendapatan sesuai dengan target yang ditetapkan, namun keberhasilan itu kurang memiliki arti apabila ternyata biaya yang dikeluarkan untuk merealisasikan target penerimaan pendapatannya itu lebih besar dari pada realisasi pendapatan yang diterimanya (efektif namun tidak efisien).

Rasio aktivitas, rasio ini untuk menggambarkan bagaimana pemerintah daerah memprioritaskan alokasi dananya pada belanja non pembangunan/belanja rutin/belanja non modal dan belanja pembangunan/belanja modal/belanja investasi secara optimal. Semakin tinggi persentase dana yang dialokasikan untuk belanja non pembangunan/belanja rutin/belanja non modal berarti persentase belanja pembangunan/belanja modal/belanja investasi yang digunakan untuk menyediakan sarana dan prasarana ekonomi masyarakat cenderung semakin kecil. Menurut Widodo dalam Halim (2004 : 149) mengatakan bahwa Belum ada patokan yang pasti berapa besarnya rasio belanja non pembangunan/belanja rutin/belanja non modal maupun belanja pembangunan/belanja modal/belanja investasi terhadap APBD yang ideal, karena sangat dipengaruhi oleh dinamisasi kegiatan pembangunan dan besarnya kebutuhan investasi yang diperlukan untuk mencapai pertumbuhan yang ditargetkan. Namun demikian sebagai daerah di negara berkembang

peranan pemerintah daerah untuk memacu pelaksanaan pembangunan masih relatif besar. Oleh karena itu, rasio belanja investasi/belanja pembangunan/belanja modal yang relatif masih kecil perlu ditingkatkan sesuai dengan kebutuhan pembangunan di daerah.

Debt Service Coverage Ratio (DSCR) merupakan perbandingan antara penjumlahan Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Bagi Hasil (DBH) dari Bagian Bagi Hasil Pajak, Bagian Bagi Hasil Bukan Pajak dan Lain-lain Pendapatan Yang Sah setelah dikurangi Dana Bagi Hasil Dana Reboisasi dan Belanja Wajib(BW) dengan penjumlahan angsuran pokok, bunga dan biaya pinjaman lainnya yang jatuh tempo. Dalam rangka melaksanakan pembangunan sarana dan prasarana di daerah, selain menggunakan PAD, pemerintah daerah dapat menggunakan alternatif sumber dana lain yaitu dengan melakukan pinjaman, sepanjang prosedur dan pelaksanaannya sesuai dengan peraturan yang berlaku. Menurut Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 pasal 54 (ayat a dan b) dikatakan bahwa dalam melakukan pinjaman, daerah wajib memenuhi persyaratan sebagai berikut :

- a. Jumlah sisa pinjaman daerah ditambah jumlah pinjaman yang akan ditarik tidak melebihi 75 % (tujuh puluh lima persen) dari jumlah penerimaan umum APBD tahun sebelumnya.
- b. Rasio kemampuan keuangan daerah untuk mengembalikan pinjaman ditetapkan oleh pemerintah.

Dari persyaratan b tersebut diatas telah ditetapkan oleh pemerintah bahwa DSCR atau kemampuan keuangan daerah dalam mengembalikan pinjaman adalah minimal 2,5.

Rasio pertumbuhan (*growth ratio*) mengukur seberapa besar kemampuan pemerintah daerah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilannya yang telah dicapai dari periode ke periode berikutnya. Dengan diketahuinya pertumbuhan pertumbuhan untuk masing-masing komponen sumber pendapatan dan pengeluaran, dapat digunakan mengevaluasi potensi-potensi mana yang perlu mendapatkan perhatian.

2.2. Tinjauan Peneliti Terdahulu

Penelitian yang berkaitan dengan analisis keuangan daerah memang telah banyak dilakukan. Hakim (1997 : 2) berdasarkan hasil penelitian menyatakan bahwa meningkatnya kemandirian daerah dalam kaitannya dengan pelaksanaan otonomi daerah diperlukan kinerja komponen-komponen terkait secara mantap dengan efisiensi dan efektivitas yang tinggi. Hal ini akan menyebabkan semua aspek yang ada dapat memberikan hasil yang optimal dengan demikian nantinya pemerintah daerah akan dapat membiayai dan mengurus rumah tangganya sendiri. Khan (1994 : 7) dalam penelitian mengemukakan bahwa penelitian terhadap *Value For Money* (VFM) juga dapat melihat lebih jauh keefektivan dari sistem dan prosedur pengawasan internal. Di Indonesia ketergantungan pemerintah daerah terhadap subsidi atau bantuan pemerintah pusat telah menjadi topik penelitian yang cukup menarik untuk daerah tingkat I tercatat dua penelitian

yang cukup baik. Pertama, penelitian Nazara (1997 : 21) menunjukkan bahwa 38,88 % penerimaan propinsi di Indonesia berasal dari pendapatan daerah sendiri. Kedua, Kuncoro (1995 : 17) memfokuskan pengamatannya pada kenyataan rendahnya PAD sehingga ketergantungan keuangan pemerintah daerah yang tinggi terhadap pemerintah pusat. Untuk mengurangi beban subsidi pemerintah pusat dianjurkan diberikannya otonomi keuangan daerah yang cukup luas, sehingga daerah mampu menggali sumber-sumber keuangannya sendiri dan memanfaatkannya secara optimal.

Insukindro, dkk (1994:27) melakukan penelitian di beberapa daerah kabupaten/kota yaitu : Padang, Lampung Tengah, Banyumas, Semarang, Yogyakarta, Kediri , Sumenep, Bandung, Barito Kuala dan Sidrap, untuk mengkaji peranan dan pengelolaan keuangan daerah dan usaha peningkatan PAD. Miller, dan. Russek (1997:213-237) menganalisis struktur fiskal dan pertumbuhan ekonomi pada tingkat negara bagian dan pemerintah lokal dengan mengembangkan dan membandingkan hasil-hasil penelitian yang dilakukan sebelumnya. Penelitian lain yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan oleh Medi (1996) bahwa untuk mencapai efektivitas perlu menggali sumber-sumber pendapatan baru sedangkan untuk mencapai efisiensi pengelolaan keuangan agar pengeluaran-pengeluaran yang tidak bermanfaat sedapat mungkin dikurangi.

Sebastianus(2004) dalam penelitiannya mengenai analisis keuangan yang membahas rasio efisiensi dan efektivitas dana pembangunan daerah serta faktor-faktor yang mempengaruhi efisiensi dan efektivitas tersebut, menyimpulkan bahwa pengelolaan anggaran pembangunan daerah pada bagian keuangan kabupaten Flores Timur belum efektif dan efisien pada tahun 1998 – 2002 . Sementara itu Supratman (2001) dari hasil penelitiannya tentang efisiensi dan efektivitas sistem pengelolaan keuangan Propinsi DKI Jakarta menyimpulkan bahwa kinerja pengelolaan keuangan daerah Pemda DKI Jakarta efisien dan sangat efektif, dan juga berpendapat kemandirian keuangan daerah Pemda DKI Jakarta adalah rata-rata 53,4 % dari total pendapatan daerahnya.

Adapun Widodo dalam papernya yang berjudul Analisa rasio keuangan pada APBD Kabupaten Boyolali yang menggunakan salah satu alat untuk menganalisis kinerja pemerintah daerah Kabupaten Boyolali dalam mengelola keuangan daerahnya adalah dengan melakukan analisis rasio keuangan yang terdiri dari : rasio kemandirian keuangan daerah, rasio efektivitas dan efisiensi, rasio aktivitas, rasio penyerapan dana per triwulan, rasio DSCR, serta rasio pertumbuhan.

Sementara itu, Badrudin (staf ahli Bappeda Kabupaten Sleman) yang memaparkan penerbitan *annual report* Kabupaten Sleman 2003 dan 2004 serta analisis kinerja pemerintah daerah melalui analisis keuangan APBD, melalui Email : Pemdasmleman@sleman.go.id di mana pada paparannya

tersebut dalam menganalisis kinerja keuangan pemerintah daerah, Kabupaten Sleman juga menggunakan analisis rasio keuangan, yang antara lain : rasio kemandirian keuangan daerah, rasio efektivitas dan efisiensi, rasio aktivitas, rasio penyerapan dana per triwulan, rasio DSCR, serta rasio pertumbuhan. Pemerintah Kabupaten Sleman sebagai daerah pertama di Indonesia yang menyusun dan menerbitkan laporan keuangan telah memelopori pelaksanaan pemerintah yang *Good Governance* di Indonesia.

Direktorat Pengembangan Otonomi Daerah (deddy@bappenas.go.id), dalam kajiannya tentang Peta Kemampuan Provinsi Dalam Era Otonomi Daerah : Tinjauan atas Kinerja PAD, dan upaya yang dilakukan Daerah. Di mana dalam kajian ini digunakan sejumlah parameter yang antara lain, perhitungan dan analisis kinerja PAD melalui ukuran Elastisitas, *Share*, dan *Growth*. Adapun elastisitas adalah rasio pertumbuhan PAD dengan pertumbuhan PDRB, rasio ini bertujuan melihat sensitivitas atau elastisitas PAD terhadap perkembangan ekonomi suatu daerah. *Share* merupakan rasio PAD terhadap belanja rutin dan belanja pembangunan daerah, rasio ini mengukur seberapa jauh kemampuan daerah membiayai kegiatan rutin dan kegiatan pembangunan, rasio ini juga dapat digunakan untuk melihat kapasitas kemampuan keuangan daerah. Dan *Growth* merupakan angka pertumbuhan PAD tahun i dari tahun $i-1$.

Mardiasmo (1999) membahas pengelolaan keuangan daerah yang berorientasi pada kepentingan publik menyimpulkan bahwa *line-item* dan

incrementalis sebaiknya diganti dengan model yang lebih baik, agar anggaran daerah lebih dekat dengan gerak dinamis kebutuhan dan prioritas masyarakat. Aspek manajemen keuangan daerah, memberdayakan internal *auditor* (inspektorat) dan pengembangan mekanisme *horizontal accountability* merupakan prasyarat untuk meningkatkan akuntabilitas anggaran daerah.

Dari berbagai penelitian (jurnal dan tesis) tersebut di atas diharap dapat menambah bahan kajian teori pendukung lainnya serta memberikan masukan dalam penulisan ini terutama kaitannya dengan penentuan alat analisis dan pemecahan masalah yang telah mereka lakukan.

Beberapa pendapat atau opini yang dipaparkan untuk menggambarkan perkembangan pengelolaan keuangan daerah diantaranya :

Selama ini banyak daerah menganggap keberhasilan daerah dilihat dari Pendapatan Asli Daerah. Hal ini kemudian menyebabkan daerah membuat banyak peraturan daerah yang mengatur berbagai macam retribusi untuk mendongkrak PAD. Dirjend Otonomi Daerah Depdagri Kausar AS, mengatakan pengaturan pengawasan perlu diperbaiki sehingga daerah juga memiliki acuan baku dalam membuat sebuah peraturan. Selama ini banyak perda yang membuat perda tidak masuk akal, misalnya saja penarikan retribusi untuk hewan yang lewat di jalan raya. Lanjut Ia juga mengatakan bahwa tolak ukur otonomi daerah adalah PDRB (produk domestik regional bruto) kalau itu terbangun dan pelayanan kepada masyarakat lebih baik, itu baru namanya

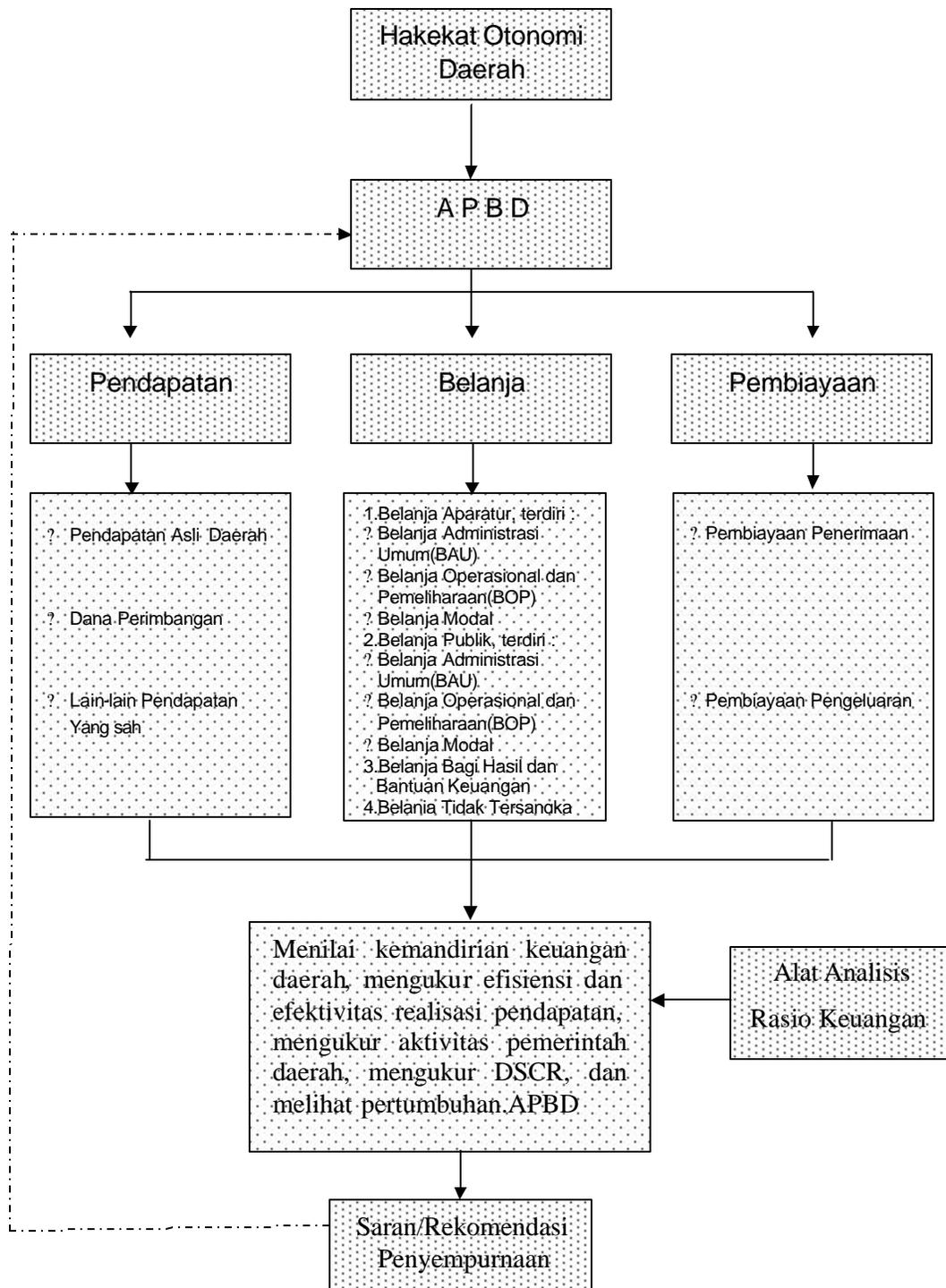
otonomi” kata Kausar. (Koran Kompas Terbitan Senin, 28 Agustus 2005 bertajuk ”Otonomi Daerah, Depdagri Perketat Pengawasan”).

Sistem manajemen berbasis kinerja (SMBK) adalah sistem manajemen yang mengandalkan pengendalian organisasi pada pengukuran (angka) kinerja. Setiap unit, fungsi, bahkan individu dalam organisasi diberikan target-target kinerja terukur sebagai pedoman kemana organisasi itu harus diarahkan. SMBK masuk di sektor publik dibawah naungan paradigma baru New Public Management (NPM). Masalahnya, para pemimpin politik dan birokrasi masih relaktan menerapkan SMBK seperti terlihat kebanyakan organisasi publik kita belum menetapkan angka-angka target kinerja mereka. Memang pemerintah Indonesia telah menerapkan anggaran berbasis kinerja, namun dalam praktek mereka hanya bersifat formalistic. *Mind set* birokrat kita masih terpaku dalam sistem anggaran lama (*incremental*). Laporan kinerja pemerintahan (LAKIP) yang wajib mereka buat tiap tahun, rapuh secara konseptual sehingga hanya menjadi laporan yang penuh dengan kebohongan. Tentu masih jauh dari harapan para birokrat kita terbiasa menghitung standar akuntansi biaya, apalagi menganalisis realisasi dengan *value stream* mereka. (Koran Republika, Terbitan Sabtu, 13 Agustus 2005 bertajuk “Opini, *Everything Goes to Numbers*”. Oleh Medrial Alamsyah).

Mulia mengungkapkan, di pusat pun sistem anggaran berbasis kinerja belum sepenuhnya dilaksanakan. ” Kami sudah klaim di pusat menggunakan

anggaran berbasis kinerja. Akan tetapi, pada hakikatnya kami masih menyusun anggaran berdasarkan aktivitas. (Koran Pikiran Rakyat, Terbitan 5 Oktober 2004 bertajuk “Perlu Adanya Perubahan Sistem Anggaran”.)

2.3. Kerangka Pemikiran



Gambar 1. Kerangka Pikir

2.4. Hipotesis

Berdasarkan permasalahan yang dikemukakan, maka hipotesis dirumuskan sebagai berikut :

1. Tingkat kemandirian Keuangan Daerah Kabupaten Wajo dari tahun 2003 sampai 2005 mengalami peningkatan.
2. Tingkat efisiensi dan efektivitas realiasi Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Wajo tahun 2003 sampai 2005 meningkat
3. Aktivitas Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Wajo 2003 sampai 2005 sebagian besar masih diprioritaskan untuk mencukupi belanja non modal / belanja rutin dari total pendapatan yang diterima.
4. Tingkat kemampuan pemerintah daerah Kabupaten Wajo untuk mengembalikan pinjamannya (DSCR) dari tahun 2003 sampai 2005 lebih besar dari yang disyaratkan Undang-undang yaitu $\geq 2,5$.
5. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Wajo tahun 2003 sampai 2005 mengalami pertumbuhan/perkembangan yang positif.