

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Tinjauan Teori

2.1.1. Anggaran Kas Daerah

2.1.1.1. *Pengertian Anggaran Kas Daerah*

Menurut Rozelvi (2015) Anggaran Kas adalah dokumen perkiraan arus kas masuk yang bersumber dari penerimaan dan perkiraan arus kas keluar untuk mengatur ketersediaan dana yang cukup guna mendanai pelaksanaan kegiatan dalam setiap periode.

Pada dasarnya, anggaran kas menggambarkan rencana penerimaan dan pengeluaran selama satu periode anggaran (umumnya satu tahun, mulai 1 Januari s.d. 31 Desember). Pada pemerintahan daerah, anggaran kas dibuat oleh PPKD selaku Bendahara Umum Daerah (BUD) dan SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah). Karena SKPD merupakan bagian dari Pemda, maka agregasi dari anggaran kas seluruh SKPD akan menjadi anggaran kas Pemda.

Menurut Syukry Abdulah (2010) Anggaran kas merupakan rencana keuangan yang mencakup rencana aliran kas masuk, aliran kas keluar, sumber kas, peruntukan penggunaan kas, dan saldo pada akhir periode anggaran. Menurut PP No. 58/2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 13/2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, aliran kas masuk yang dianggarkan dapat bersumber dari pendapatan dan penerimaan pembiayaan, sementara aliran kas keluar dapat berupa pembayaran belanja-belanja dan pengeluaran pembiayaan.

Penyusunan anggaran kas di pemerintah daerah pada dasarnya mengikuti pedoman dan struktur organisasi yang berlaku di daerah tersebut. Karena anggaran kas berhubungan erat dengan fungsi bendahara, yakni satuan yang bertugas menerima, menyimpan, dan membayarkan uang, maka pelaksana fungsi tersebut bertugas menyusun rencana aliran kas ke depan.

Berdasarkan struktur organisasi pengelolaan keuangan daerah, unit kerja yang menangani perbendaharaan adalah sub-bagian perbendaharaan di bagian keuangan atau bidang perbendaharaan di badan pengelolaan keuangan daerah.

Menurut Permendagri 13/2006 yang menjelaskan tentang pengelolaan kas daerah terdiri dalam dua kelompok kas, yakni pengelolaan penerimaan dan pengeluaran kas (anggaran) dan pengelolaan kas non anggaran. Beberapa poin penting dari lima pasal yang terdapat dalam bab ini adalah:

- a) pengelolaan kas adalah tanggung jawab bendahara umum daerah (BUD)
- b) adanya rekening kas umum daerah di bank yang sehat
- c) adanya rekening penerimaan untuk menampung penerimaan
- d) adanya rekening pengeluaran melakukan pengeluaran kas sesuai APBD
- e) pengelolaan kas non anggaran mencakup penerimaan dan pengeluaran yang tidak mempengaruhi komponen-komponen APBD yang melibatkan perhitungan pihak ketiga
- f) pengelolaan kas non anggaran diatur dengan peraturan kepala daerah

Berdasarkan Permendagri 13 tersebut, rekening yang dikelola oleh BUD bersifat sentralistis. BUD mengendalikan pengeluaran daerah melalui satu rekening tunggal dengan menerbitkan Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D), yang disampaikan kepada pihak yang menerima pembayaran atau melakukan pembayaran lanjutan kepada pihak ketiga. Untuk pengelolaan kas di SKPD, digunakan sistem *imprest fund* atau dana tetap. Dengan sistem ini, SKPD akan mengelola sejumlah dana tertentu yang jumlahnya ditentukan di awal periode. Setiap penggunaan dana akan diganti setelah jumlah dana yang digunakan tersebut dipertanggungjawabkan dengan dilengkapi bukti-bukti pendukungnya ke BUD. Apabila jumlah dana yang dikelola oleh SKPD terlalu

kecil, misalnya karena ada aktifitas tertentu yang membutuhkan dana lebih besar, maka dapat diberikan tambahan uang.

2.1.1.2. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penyusunan Anggaran Kas Daerah

Menurut Rozelvi (2015) Terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi anggaran kas Pemda, yakni:

- a) Sumber penerimaan. Aliran kas masuk mencakup pendapatan asli daerah (PAD), dana perimbangan, lain-lain pendapatan, dan penerimaan dalam pembiayaan (SILPA tahun lalu, pinjaman, penerimaan piutang/pinjaman yang pernah diberikan, hasil penjualan aset yang dipisahkan).
- b) Musim. Penentuan jadwal kegiatan ada kalanya tergantung pada “musim”, seperti untuk kesehatan (pancaroba), pendidikan (ujian nasional), pekerjaan umum (kemarau/hujan), dsb.
- c) Keterkaitan dengan kegiatan/anggaran tahun lalu. Pengeluaran kas ini terkait dengan belanja yang bersifat mengikat, yaitu kegiatan yang telah dikontrakkan dengan pihak ketiga, namun belum dibayar klaim mereka atas beban APBD.
- d) Urgensi kegiatan di luar keadaan luar biasa atau darurat. Ada kalanya pelaksanaan suatu kegiatan didahulukan/diprioritaskan karena kepala daerah yang baru dituntut merealisasikan janji kampanyenya.

2.1.1.3. Tujuan dan Konsep Dalam Menyusun Anggaran Kas Daerah

Tujuan penyusunan anggaran kas secara umum adalah untuk:

- a) Menyediakan dana bagi kebutuhan transaksi secara harian.
- b) Memanfaatkan kesempatan, terutama memperoleh pendapatan dari bunga, dari kelebihan kas yang dimiliki.
- c) Meningkatkan kontrol melalui bank dan mengurangi biaya transaksi dengan melakukan sentralisasi.
- d) Mengurangi mitigasi bank.

- e) Meningkatkan kualitas kontrol terhadap sumber informasi kas.
- f) Menjaga likuiditas organisasi, terutama dalam hal pemenuhan kewajiban jangka pendek. (Schulman & Adams, 1999).

Terdapat empat konsep dasar dalam penyusunan anggaran kas (Jones, 1996:115), yakni:

- a) Adanya pola pengeluaran (*expenditure pattern*), tidak hanya dalam bentuk kas, tetapi lebih penting lagi dalam hal kapan kas harus dibayarkan.
- b) Adanya pola pendapatan (*income pattern*), tidak hanya dalam bentuk kas, tetapi lebih penting lagi dalam hal kapan kas akan diterima.
- c) Ketika kedua pola di atas dapat disusun, maka dapat dibuat skedul yang mencakup pendapatan dan belanja.
- d) Dari skedul tersebut dapat dibuat prakiraan anggaran kas (*cash budget forecast*).

2.1.1.4. Langkah-Langkah Dalam Penyusunan Anggaran Kas Daerah

Bagi SKPD, beberapa langkah yang harus dilakukan dalam penyusunan anggaran kas menurut Syukry Abdullah (2010) adalah sebagai berikut:

- a) Menentukan batas atas (plafon)

anggaran yang ditetapkan dalam APBD untuk SKPD bersangkutan. Plafon ini merupakan batas maksimal kas yang bisa dikeluarkan atau dibayarkan oleh SKPD. Dalam proses penyusunan anggaran menurut Permendagri 13/2006, setelah APBD disahkan SKPD diminta menyusun dokumen pelaksanaan anggaran (DPA) dan dilampiri dengan anggaran kas. Artinya, rencana kegiatan dan anggaran (RKA) yang sudah disetujui harus direncanakan lagi kapan pelaksanaan dan pencairan dananya.

b) Menyusun jadwal pelaksanaan program dan kegiatan

Dengan adanya jadwal pelaksanaan kegiatan dapat ditentukan kapan pencairan akan dilakukan. Pelaksanaan kegiatan sangat tergantung pada kemampuan sumberdaya yang dimiliki SKPD berupa personil, peralatan, dokumen, dan masukan lainnya. Jika jumlah personil di SKPD tidak banyak, maka pelaksanaan beberapa kegiatan dalam waktu bersamaan mungkin sesuatu yang tidak mungkin dilakukan.

c) Menentukan jumlah pencairan setiap bulan

Jumlah pencairan setiap bulan ditentukan oleh banyaknya kegiatan atau kontrak yang harus dipenuhi. Adakalanya dalam satu bulan dilaksanakan beberapa kegiatan sekaligus. Saat pencairan atau pembayaran mungkin berbeda untuk kegiatan yang sifatnya kontrak kepada pihak ketiga dengan yang dilaksanakan sendiri, atau untuk kegiatan yang bersifat pengadaan (melalui pembelian atau membuat/membangun sendiri) dengan non pengadaan (seperti pelatihan, penelitian, penyuluhan, pemberian bantuan, dan studi banding).

d) Membuat tabel anggaran kas.

Tabel anggaran kas dibuat untuk memberikan gambaran tentang jumlah dan waktu pencairan dana. Secara umum anggaran kas memuat sumber penerimaan kas atau aliran masuk kas dan penggunaan kas atau aliran keluar kas setiap bulan. Apabila penerimaan kas dari BUD dilakukan setiap tiga bulan (per triwulan), maka harus disesuaikan penggunaannya per bulan. Untuk bagian pengeluaran kas perlu dipisahkan antara pembayaran untuk belanja tidak langsung (belanja pegawai) dan belanja langsung (kegiatan)

2.1.2. Anggaran Kas Sebagai Alat Perencanaan

Menurut Suci Siti Nurfadillah (2016) Anggaran kas sebagai alat perencanaan digunakan sebagai pedoman. Perusahaan dalam melakukan kegiatan. Anggaran ini akan mengarahkan semua personil untuk bekerja menurut ketentuan yang telah ditetapkan dalam anggaran, sehingga aktifitas operasi perusahaan akan berjalan sesuai dengan yang diinginkan.

Sebelum perusahaan melakukan aktifitasnya, maka manajemen perusahaan terlebih dahulu harus merumuskan kegiatan-kegiatan apa yang harus dilaksanakan dimasa yang akan datang dan hasil yang dicapai dari kegiatan tersebut serta bagaimana melaksanakannya.

Anggaran berguna dalam proses perencanaan karena anggaran meningkatkan komunikasi dan koordinasi, dimana anggaran merupakan wahana untuk mengkomunikasikan informasi perihal perusahaan dan anggaran juga membantu koordinasi aktifitas manajer, perencanaan juga merupakan upaya tindakan berhati-hati sebelum melakukan sesuatu agar apapun yang dilakukan dapat berhasil dengan baik. Pembuatan anggaran ini bertujuan untuk memperkirakan beberapa kemungkinan hasil yang akan diperoleh perusahaan untuk masa yang akan datang.

Adapun alasan dasar perlunya perencanaan untuk mencapai:

- a) Protective Benefits yang dihasilkan dari pengurangan kemungkinan terjadinya kesalahan dalam pembuatan keputusan.
- b) Positive Benefits dalam bentuk meningkatnya sukses pencapaian tujuan organisasi.

Perencanaan penerimaan dan pengeluaran kas menunjukkan:

- a) Kebutuhan untuk membiayai kekurangan kas yang mungkin terjadi.
- b) Kebutuhan terhadap perencanaan investasi untuk menambah kelebihan uang pada penggunaan yang menguntungkan.

Agar sautu anggaran dapat berfungsi dengan baik, maka taksiran-taksiran yang termuat didalamnya harus cukup akurat, sehingga tidak jauh berbeda dengan realisasinya nanti untuk diperlukan data, informasi dan

pengalaman–pengalamannya sebelum mengikutsertakan seluruh pihak yang terkait dalam proses penerimaan dan pengeluaran kas.

2.1.3. Anggaran Kas Sebagai Alat Pengendalian

Menurut Suci Siti Nurfadillah (2016) Anggaran yang disusun dapat digunakan sebagai tolak ukur untuk membandingkan antara realisasi dengan anggaran kasnya. Dengan dilakukan perbandingan anggaran tersebut akan dapat diketahui bila adanya penyimpangan tersebut akan dapat diketahui bila terjadi penyimpangan. Dan apabila terjadi penyimpangan yang merugikan dapat dicari tahu apa penyebab terjadinya penyimpangan tersebut sehingga perusahaan dapat terhindar dari pemborosan yang akhirnya dapat merugikan perusahaan. Pengendalian dalam perusahaan berguna untuk memastikan apakah perusahaan berada dalam jalur yang benar, beroperasi secara efisien, menilai kinerja para manajer dan bertanggung jawab terhadap kegiatan–kegiatan yang mereka lakukan. Anggaran yang disusun menjadi tolak ukur terhadap hasil–hasil aktual dengan anggarannya. Selisih–selisih signifikan antara hasil aktual dengan yang direncanakan merupakan penyimpangan yang membutuhkan tindakan korektif. Manajemen perusahaan harus melakukan penelitian terhadap penyimpangan yang terjadi dengan cara mencari penyebab dan melakukan tindakan perbaikan.

2.1.4. Kinerja Keuangan

Menurut Mohamad Mahsun (2012:25), Kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan / program/ kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam *strategic planning* suatu organisasi.

Dalam hubungannya dengan Kinerja Keuangan di daerah, menurut penelitian yang dilakukan oleh Oesi Agustina (2013:3) dalam jurnalnya, Kinerja Keuangan Daerah adalah tingkat pencapaian dari suatu hasil kerja di bidang keuangan daerah yang meliputi penerimaan dan belanja daerah dengan menggunakan indikator keuangan yang ditetapkan melalui suatu kebijakan atau ketentuan perundang- undangan selama satu periode anggaran. Bentuk kinerja tersebut berupa rasio keuangan yang terbentuk dari unsur Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah berupa perhitungan APBD.

Dari pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa Kinerja Keuangan Daerah adalah tingkat capaian dari suatu hasil kerja di bidang keuangan daerah dengan menggunakan indikator keuangan yang telah ditetapkan sebelumnya dengan tujuan untuk mengetahui kemampuan suatu daerah dalam mengelola keuangannya.\

Untuk penyelenggaraan tugas–tugas pemerintahan didaerah harus didukung dengan keuangan yang cukup, dalam pasal 79 Undang–undang Nomor 22 Tahun 1999, yang menjadi sumber pendapatan daerah terdiri atas :

1. Pendapatan Asli Daerah, Yaitu :
 - a. Hasil Pajak Daerah
 - b. Hasil Retribusi Daerah
 - c. Hasil perusahaan milik daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan
2. Dana Perimbangan
 - a. Dana Bagi Hasil
 - 1) Pajak Bumi dan Bangunan (PBB)

- 2) Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTP)
- 3) Pajak Penghasilan (PPH) Pasal 25 dan Pasal 29
- 4) Kehutanan
- 5) Pertambangan Umum
- 6) Perikanan

b. Dana Alokasi Umum

Dana Alokasi Umum merupakan komponen terbesar dalam dana perimbangan dan peranannya sangat strategis dalam menciptakan pemerataan dan keadilan antar daerah. Dana Alokasi Umum digunakan untuk mengurangi ketimpangan dalam kebutuhan pembiayaan dan penguasaan pajak antara pusat dan daerah, proporsi yang diberikan kepada daerah minimal sebesar 26% (dua puluh enam persen) dari penerimaan dalam negeri neto.

c. Dana Alokasi Khusus

Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional". Sesuai dengan Undang-Undang No.33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara Pusat dan Pemerintah Daerah, kegiatan khusus yang dimaksud adalah :

1. Kegiatan dengan kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan dengan rumus alokasi umum, dalam pengertian kebutuhan suatu daerah tidak sama dengan kebutuhan daerah lain, misalnya kebutuhan di kawasan transmigrasi, kebutuhan

beberapa jenis investasi / prasarana baru, pembangunan jalan di kawasan terpencil, serta saluran irigasi primer.

2. Kebutuhan yang merupakan komitmen atau prioritas nasional.
3. Pinjaman Daerah
4. Lain-lain pendapatan daerah yang sah.

2.1.5. Jenis Rasio Keuangan Daerah

2.1.5.1. Derajat Desentralisasi

Menurut Halim (2009:1), Desentralisasi adalah sebuah alat untuk mencapai salah satu tujuan bernegara, khususnya dalam rangka memberi pelayanan umum yang lebih baik dan menciptakan proses pengambilan keputusan yang demokratis yang dapat diwujudkan melalui pelimpahan wewenang, wewenang yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yaitu untuk melakukan hal-hal seperti kewenangan memungut pajak, terbentuknya Dewan Perwakilan Rakyat, dan lain sebagainya.

Menurut Sidik (2003) dalam Halim (2009:1) Desentralisasi dapat dibagi menjadi 4 jenis yaitu : *pertama*, desentralisasi politik, yakni pemberian hak kepada warga negara melalui perwakilan yang dipilih suatu kekuasaan yang kuat untuk mengambil keputusan publik. *Kedua*, desentralisasi administrative, yakni pelimpahan wewenang tanggungjawab, dan sumber-sumber keuangan untuk penyediaan pelayanan publik. *Ketiga*, desentralisasi fiskal, yakni pelimpahan kewenangan yang mencakup *self financing* atau *cost recovery* dalam pemberian pelayanan publik, *confinancing* atau *coproduction* dari pengguna jasa publik, peningkatan taxing power, transfer dan bagi hasil, serta kewenangan dalam kebebasan melakukan pinjaman. Keempat, desentralisasi ekonomi, yakni kewenangan yang berkaitan dengan pengambilan keputusan kebijakan ekonomi yang bertitik berat pada efisiensi ekonomi dalam penyediaan barang publik melalui liberalisasi, privatisasi dan deregulasi, yang sejalan dengan ekonomi pasar.

Dari keempat jenis desentralisasi tersebut, desentralisasi fiskal merupakan yang paling diutamakan, karena dalam sebuah organisasi keuangan merupakan penggerak segala aktivitas yang terjadi dalam organisasi, sehingga menjadi tidak lengkap bila tidak ada desentralisasi fiskal dalam suatu organisasi.

Berdasarkan hal tersebut perlu dilakukan penelitian terhadap tingkat desentralisasi suatu pemerintah daerah. Derajat desentralisasi merupakan salah satu rasio keuangan yang dapat digunakan untuk menunjukkan tingkat kewenangan dan tanggung jawab yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan pembangunan. Rasio ini juga menunjukkan derajat kontribusi PAD terhadap total penerimaan daerah. Semakin tinggi kontribusi PAD, ini berarti bahwa semakin tinggi pula kemampuan pemerintah daerah dalam melaksanakan desentralisasi. (Mahmudi, 2010:142).

Dalam artikel yang diterbitkan yang diterbitkan oleh kementerian keuangan (2014) menyatakan bahwa apabila derajat desentralisasi berada dibawah 50%, ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah belum mampu untuk menyelenggarakan desentralisasi.

2.1.5.2. Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah

Ketergantungan merupakan keadaan dimana suatu organisasi tergantung pada organisasi lainnya, sehingga organisasi tersebut tidak dapat memikul tanggung jawab sendiri. Dalam hal organisasi pemerintah, pemerintah daerah tergantung pada dana yang yang diberikan oleh pemerintah pusat/provinsi. Dana yang diterima oleh pemerintah daerah dari pemerintah pusat/provinsi adalah sebagai berikut:

- a. Dana perimbangan menurut peraturan pemerintah republikindonesia nomor 55 tahun 2005, adalah sebagai berikut:
 - 1) Dana bagi hasil adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.
 - 2) Dana bagi hasil sumber daya alam adalah bagian daerah yang berasal dari penerimaan sumber daya alam kehutanan,

pertambangan umum, perikanan, pertambangan minyak bumi, pertambangan gas bumi, dan pertambangan panas bumi.

- 3) Dana alokasi umum adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antara daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.
 - 4) Dana alokasi khusus adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional.
- b. Dana transfer lainnya adalah dana yang dialokasikan kepada daerah untuk melaksanakan kebijakan tertentu berdasarkan undang-undang.
- c. Dana transfer dari pemerintah provinsi berupa pendapatan bagi hasil pajak, pendapatan bagi hasil lainnya, dan pendapatan lainnya. Untuk mengetahui tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap dana dari pemerintah pusat/provinsi tersebut, perlu dilakukan pengukuran yaitu dengan rasio ketergantungan daerah yang mengukur tingkat ketergantungan suatu daerah terhadap bantuan pihak eksternal, baik yang bersumber dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah lain. Menurut Mahmudi (2010:142), rasio ini ditunjukkan dengan membandingkan pendapatan transfer dan total pendapatan. Semakin besar tingkat rasio ketergantungan daerah maka semakin besar pula ketergantungan pemerintah daerah terhadap dana eksternal.
- Kriteria yang dapat digunakan untuk melakukan penilaian terhadap rasio ketergantungan keuangan daerah menurut tim fisipol UGM dan

balitbang depdagri (1991) dalam Bisma dan Susanto (2010:77), adalah sebagai berikut:

Tabel 2.1

Kriteria Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah

Persentase Pendapatan Transfer Terhadap Total Pendapatan	Ketergantungan Keuangan Daerah
0,00 – 10,00	Sangat Rendah
10,01 – 20, 00	Rendah
20,01 – 30,00	Sedang
30,01 – 40,00	Cukup
40,01 – 50,00	Tinggi
> 50,00	Sangat Tinggi

Sumber: Tim Litbang Depdagri-fisipol UGM, 1991 (dalam Bisma dan Susanto:2010)

2.1.5.3. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah

Kemandirian berarti mampu untuk berdiri sendiri tanpa bantuan pihak eksternal, dan mampu untuk bertanggung jawab pada diri sendiri. Untuk mengetahui kemandirian suatu organisasi maka perlu untuk melakukan pengukuran, dalam hal ini dapat dilakukan dengan menggunakan rasio kemandirian keuangan daerah.

Kemandirian keuangan daerah (otonomi fiskal) ini menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintah, 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. Semakin tinggi rasio kemandirian keuangan daerah berarti semakin tinggi pula kemandirian keuangan daerah (Halim, 2012: L-5).

Kriteria yang dapat digunakan untuk melihat pola hubungan pemerintah daerah dan pemerintah pusat menurut Thoha (1991) dan Reksohadiprojo (1999) dalam Latuny (2016:98-99), adalah sebagai berikut :

Tabel 2.2

Kriteria Rasio Kemandirian

Persentase PAD terhadap Transfer Pusat+provinsi+pinjaman	Kemandirian	Pola Hubungan
0 – 25	Sangat Rendah	Intruksi
26 – 50	Rendah	Konsultatif
51 – 75	Sedang	Partisipatif
76 – 100	Tinggi	Delegatif

Sumber : Thoha (1991) (dalam Latuny:2016)

- a. Pola hubungan instruksi, pemerintah daerah lebih banyak mendapatkan pengarahannya dan petunjuk dari pemerintah pusat, sehingga tingkat kemandirian sangat rendah. Daerah dengan pola ini dikategorikan sebagai daerah yang tidak mampu menyelenggarakan urusan otonomi daerah.

- b. Pola hubungan konsultatif, pengaruh dan campur tangan pemerintah pusat mulai berkurang karena kemampuan pemerintah daerah mulai meningkat, daerah dengan pola ini dikategorikan sebagai daerah yang sedikit mampu menyelenggarakan urusan otonominya.
- c. Pola hubungan partisipatif, pengarahan dari pemerintah pusat semakin berkurang mengingat pemerintah daerah tingkat kemandiriannya telah lebih tinggi. Daerah dengan pola ini dikategorikan sebagai daerah yang mendekati mampu menyelenggarakan otonominya

Pola hubungan delegasi, campur tangan pemerintah pusat tidak ada lagi, karena pemerintah daerah tersebut telah mandiri dan daerah dengan pola ini dikategorikan sebagai daerah yang menyelenggarakan urusan otonomi.

2.1.5.4. Rasio Efektivitas Pajak Daerah

Efektivitas (hasil guna) adalah ukuran keberhasilan suatu organisasi dalam usaha mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Efektivitas merupakan perbandingan *outcome* dan *outcome*. Outcome merupakan dampak suatu program atau kegiatan terhadap masyarakat sedangkan output merupakan hasil yang dicapai dari suatu program aktivitas dan kebijakan (Mahsun, 2014:191).

Berdasarkan hal tersebut perlu dilakukan pengukuran untuk mengetahui tingkat keberhasilan pengumpulan pajak daerah, dalam hal ini dengan menggunakan rasio efektivitas yang menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan pajak daerah yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi sesungguhnya yang ada di daerah. Kemampuan daerah dalam menjalankan tugas dikategorikan efektif apabila rasio yang dicapai mencapai minimal sebesar 1 (satu) atau 100 persen (Halim, 2012: L-6).

Kriteria untuk mengetahui nilai efektivitas pajak daerah secara umum adalah sebagai berikut:

Tabel 2.3

Kriteria Rasio Efektivitas Pajak Daerah

Persentase Realisasi Penerimaan Pajak Daerah terhadap Target Penerimaan Pajak daerah	Efektivitas Pajak Daerah
> 100	Sangat Efektif
100	Efektif
90 – 99	Cukup Efektif
75 – 89	Kurang Efektif
< 75	Tidak Efektif

Sumber: Mahmudi (2010: 143)

2.1.5.5. Rasio Efisiensi Pajak Daerah

Efisiensi (daya guna) berhubungan dengan metode operasi. Proses kegiatan operasional dapat dikatakan efisien apabila suatu produk atau hasil karya tertentu mempergunakan sumber daya dan dana yang serendah-rendahnya. Efisiensi merupakan perbandingan antara output dan input. Output merupakan realisasi biaya untuk memperoleh penerimaan daerah dan input merupakan realisasi penerimaan daerah. (Mahsun, 2014: 189).

Untuk mengetahui efisiensi pajak daerah maka perlu dilakukan pengukuran dengan rasio efisiensi pajak daerah, rasio ini 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 dicapai kurang dari 1 (satu) atau dibawah 100 persen. Semakin kecil rasio

efisiensi berarti kinerja pemerintah daerah semakin baik. Oleh Karena itu pemerintah perlu menghitung secara cermat berapa besarnya yang dikeluarkan untuk merealisasikan seluruh pendapatan yang diterima, sehingga dapat diketahui apakah kegiatan pemungutan pendapatan tersebut efisien atau tidak (Halim, 2012: L-6).

Kriteria untuk mengetahui nilai efisiensi pajak daerah secara umum adalah sebagai berikut:

Tabel 2.4

Kriteria Rasio Efisiensi Pajak Daerah

Persentase Realisasi penerimaan pajak daerah terhadap Target Penerimaan pajak Daerah	Efisiensi pajak daerah
< 10	Sangat Efisien
10 – 20	Efisien
21 – 30	Cukup efisien
31 – 40	Kurang Efisien
> 40	Tidak Efisien

Sumber: Mahmudi (2010: 143)

2.1.5.6. Rasio Keserasian

Analisis keserasian belanja bermanfaat untuk mengetahui keseimbangan antara belanja. Hal ini terkait dengan fungsi anggaran sebagai alat distribusi, alokasi dan stabilisasi dengan demikian pemerintah daerah perlu untuk membuat harmonisasi belanja, guna menjaga fungsi anggaran tetap berjalan dengan baik (Mahmudi, 2010: 162).

Rasio ini menggambarkan bagaimana pemerintah daerah memprioritaskan alokasi dananya pada belanja operasi dan belanja modal secara optimal. Semakin tinggi persentase dana yang dialokasikan untuk belanja operasi berarti persentase belanja investasi (belanja modal) yang digunakan untuk menyediakan sarana prasarana ekonomi masyarakat cenderung semakin kecil. Belum ada patokan yang pasti berapa besarnya rasio belanja operasi maupun belanja modal terhadap total belanja yang ideal, karena sangat dipengaruhi oleh dinamika kegiatan pembangunan dan besarnya kebutuhan investasi yang diperlukan untuk mencapai pertumbuhan yang ditargetkan. Namun demikian sebagai daerah di negara berkembang peranan pemerintah daerah dalam memacu pelaksanaan pembangunan masih relative besar. Oleh karena itu, rasio belanja modal yang relative masih kecil perlu untuk ditingkatkan sesuai dengan kebutuhan pembangunan di daerah (Halim, 2012: L-8). Menurut Mahmudi (2010: 164), rasio keserasian antara lain berupa:

2.1.5.6.1. Rasio Belanja Operasi Terhadap Total Belanja

Rasio ini menginformasikan kepada pembaca laporan mengenai porsi belanja daerah yang dialokasikan untuk belanja operasi. Belanja operasi merupakan belanja yang manfaatnya habis dikonsumsi dalam satu tahun anggaran. Sehingga belanja operasi ini sifatnya jangka pendek dan dalam hal tertentu sifatnya rutin atau berulang (*recurrent*). Pada umumnya proporsi belanja operasi mendominasi total belanja daerah, yaitu antara 60-90 persen. Pemerintah dengan tingkat pendapatan tinggi cenderung memiliki porsi belanja operasi yang lebih tinggi dibandingkan pemerintah daerah yang tingkat pendapatannya rendah.

2.1.5.6.2. Rasio Belanja Modal Terhadap Total Belanja

Rasio ini memberikan informasi mengenai porsi belanja daerah yang dialokasikan untuk investasi dalam bentuk belanja modal pada tahun anggaran bersangkutan. Pengeluaran belanja modal yang dilakukan saat ini akan memberikan manfaat jangka menengah dan panjang. Selain itu belanja modal juga tidak bersifat rutin. Kebalikan dengan belanja operasi, pemerintah daerah dengan tingkat pendapatan daerah rendah pada umumnya justru memiliki proporsi tingkat belanja modal yang lebih tinggi dibandingkan pemerintah daerah dengan pendapatan tinggi.

Hal ini disebabkan pemerintah daerah dengan pendapatan rendah berorientasi untuk giat melakukan belanja modal sebagaibagian dari investasi modal jangka panjang, sedangkan pemerintah daerah yang pendapatannya tinggi biasanya telah memiliki aset modal yang mencukupi. Pada umumnya proporsi belanja modal terhadap total belanja daerah adalah anatara 5-20 persen.

2.1.5.7. Rasio Efisiensi Belanja

Rasio efisiensi belanja ini digunakan untuk mengetahui rasio ini tidak bersifat absolut tetapi bersifat relatif. Artinya tidak ada standar baku yang dianggap baik untuk rasio ini. Suatu Pemerintah Daerah telah melaksanakan efisiensi belanja apabila rasio ini kurang dari 100%, namun jika rasio lebih dari 100%, berarti tidak efisien (Mahmudi, 2010:166).

2.1.5.8. Rasio Pertumbuhan

Rasio pertumbuhan (*growth ratio*) mengukur seberapa besar kemampuan pemerintah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilan yang telah dicapai dari period eke periode berikutnya. Dengan diketahuinya pertumbuhan untuk masing-masing komponen sumber pendapatan dan pengeluaran, sehingga dapat digunakan untuk mengevaluasi

potensi-potensi mana yang perlu mendapat perhatian (Halim, 2012:L-12). Rasio pertumbuhan ini dilihat dari pendapatan asli daerah, total pendapatan, belanja rutin (belanja operasi), belanja pembangunan (belanja modal).

2.1.5.8.1. *Rasio Pertumbuhan Pendapatan*

Analisis pertumbuhan pendapatan bermanfaat untuk mengetahui apakah pemerintah daerah dalam tahun anggaran bersangkutan atau selama beberapa periode anggaran. Kinerja anggarannya mengalami pertumbuhan pendapatan secara positif atau negatif tentunya diharapkan pertumbuhan pendapatan yang positif dan kecenderungannya (*trend*) meningkat. Sebaliknya jika terjadi pertumbuhan yang negatif maka hal ini menunjukkan terjadi penurunan kinerja pendapatan (Mahmudi, 2010: 138).

2.1.5.8.2. *Rasio Pertumbuhan Belanja*

Analisis pertumbuhan belanja bermanfaat untuk mengetahui perkembangan belanja dari tahun ke tahun. Pada umumnya belanja memiliki kecendrungan untuk selalu naik. Alasan kenaikan belanja biasanya dikaitkan dengan penyesuaian terhadap inflasi, perubahan kurs rupiah perubahan cakupan layanan, dan penyesuaian faktor makro ekonomi. Pertumbuhan belanja harus diikuti dengan pertumbuhan pendapatan yang seimbang, sebab jika tidak maka dalam jangka menengah dapat mengganggu kesinambungan dan kesehatan fiskal daerah (Mahmudi, 2010; 160).

2.1.5. Pemerintah Daerah

Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan pemerintah daerah dan DPRD menurut asas Desentralisasi (Pasal 1 butir 2 UU 32/04), kemudian otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan (pasal 1 butir 5 UU 32/04).

Berbagai argumen dan teori menyatakan, mengapa pemberian otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah kabupaten/kota menjadi sangat penting, dikarenakan :

- a. Semakin langkanya sumber daya yang dimiliki oleh pemerintah pusat untuk menyelenggarakan pelayanan publik dan pembangunan
- b. Mengurangi ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat dalam pelaksanaan pembangunan (Andrew dan Mac Colin, 2001:3).

Pelaksanaan otonomi daerah selama ini, sebelum berlakunya Undang-undang Nomor 22 dan 25 tahun 1999, sebagaimana telah diubah dengan UU No. 32 dan 33 Tahun 2004 mengarah kepada prinsip bahwa pelaksanaan asas desentralisasi dilaksanakan bersama-sama dengan asas dekonsentrasi. Berlangsung secara bersamaan dua asas pemerintah tersebut yaitu dekonsentrasi dan desentralisasi ini mengartikan bahwa pemerintah mempunyai tanggung jawab mutlak atas pertumbuhan ekonomi di daerah. (Koswara, 2000 : 14). Ini berarti, pertama, ada urusan pemerintahan dan pembangunan yang sifatnya nasional yang tidak diserahkan kepada daerah, baik dalam bentuk otonomi maupun tugas pembantuan. Urusan pembangunan tersebut tetap dikelola oleh pusat atau pejabat perwakilan pusat di daerah. kedua, pelaksanaan asas dekonsentrasi merupakan jalur intervensi dan pengawasan secara langsung oleh pemerintah pusat terhadap urusan yang sudah diserahkan dan menjadi hak, wewenang dan tanggung jawab pemerintah daerah.

Berbeda dengan konsep otonomi daerah, yang dianut oleh undang-undang UU No. 32 dan 33 Tahun 2004 yang menghendaki pelaksanaan asas desentralisasi secara penuh Kepada daerah/kabupaten/kota, kecuali untuk bidang keuangan dan moneter, politik luar negeri, pengadilan, pertahanan,

keagamaan, serta beberapa bidang kebijakan pemerintahan yang bersifat strategis.

Visi dan konsep otonomi daerah menurut Gaffar dkk (2002 : 173) dapat dirumuskan dalam tiga ruang lingkup interaksinya yang utama yaitu :

- a. Bidang politik, karena otonomi adalah buah dari kebijakan desentralisasi dan demokrasi, maka ia harus dipahami sebagai sebuah proses untuk membuka ruang bagi lahirnya kepala pemerintahan daerah dipilih secara demokratis.
- b. Bidang ekonomi, otonomi daerah disatu pihak harus menjamin lancarnya pelaksanaan kebijakan ekonomi nasional didaerah, dan dipihak lain terbukanya peluang bagi pemerintah daerah mengembangkan kebijakan regional dan lokal untuk mengoptimalkan pendayagunaan potensi ekonomi daerahnya.
- c. Bidang sosial dan budaya, otonomi daerah harus dikelola sebaik mungkin demi menciptakan dan memelihara harmoni sosial.

2.2. Penelitian Terdahulu

Adapun pedoman atau panduan yang dapat peneliti jadikan untuk penelitian selanjutnya adalah mengacu pada penelitian terdahulu yang berkaitan dengan analisis anggaran sebagai alat perencanaan dan pengendalian adalah sebagai berikut :

Tabel 2.5
Penelitian Terdahulu

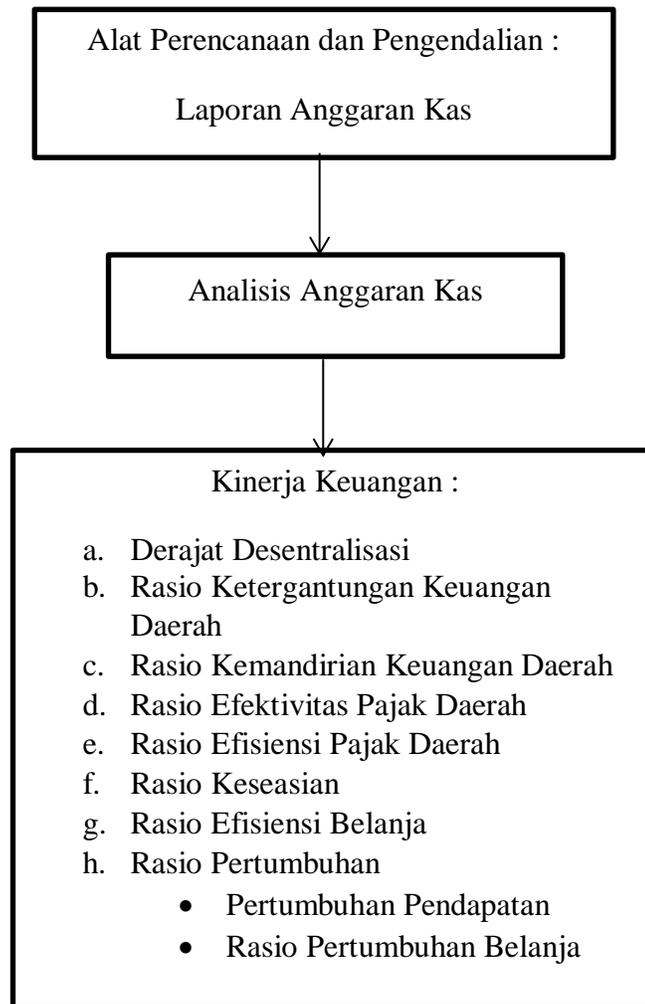
No.	Penelitian/Tahun	Judul	Hasil Penelitian
1.	Maulan Irwandi (2015)	Analisis Anggaran Kas Sebagai Alat Perencanaan dan Pengendalian pada Koperasikopdit Rukun Palembang	Anggaran kas pada koperasi disusun setiap tahunnya. Sasaran dari kegiatan penyusunan anggaran tersebut untuk memastikan bahwa anggaran ini dapat direncanakan, dijalankan dan diawasi secara efisien dan efektif untuk mendukung segala kegiatan operasional koperasi.
2.	Adelyna Damayanti (2017)	Analisis Anggaran Kas Sebagai Alat Peencanaan Dan Pengendalian Untuk Mengukur Kinerja Keuangan Pada Pt Perkebunan Nusantara X Pg Pesantren Baru Kediri	Perhitungan analisis ratio Solvabilitas dengan Debt Ratio, Times Interest Earned Ratio dan Ratio Fixed Charges Choverage telah mengalami kenaikan dan penurunan disetiap tahunnya, hal tersebut berarti tingkat aktivitas

			assetnya telah mengalami peningkatan dan penurunan, dengan melebihi batas persentase yang ada.
3.	Asmiyati Atapukan (2019)	Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Lembata Tahun Anggaran 2013 – 2017	Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan kinerja keuangan anggaran pendapatan dan belanja daerah pemerintah daerah Kabupaten Lembata tahun 2013-2014 secara umum dapat dikatakan baik, walaupun desentralisasi masih rendah, ketergantungan pada pemerintah Pusat/Provinsi tinggi, dan kemandirian keuangan masih rendah.
4.	Irwandi (2015)	Analisis Anggaran Kas Sebagai Alat Perencanaan Dan Pengendalian Pada Koperasi Kopdit Rukun Palembang	Hasil analisis diketahui bahwa proses penyusunan anggaran kas pada Koperasi Kopdit Rukun Palembang menggunakan pendekatan bottom up budgeting. Penyebab terjadinya selisih anggaran kas karena faktor internal dan eksternal koperasi

			.
5.	Raquel Amelia Saipi, Jantje J.Tinangon, dan I Gede Suwetja (2017)	Analisis Anggaran Kas Sebagai Alat Perencanaan Dan Pengendalian Kas Pada Pt Pelabuhan Indonesia Iv Cabang Bitung	Hasilnya menunjukkan itu proses penganggaran kas di PT Pelabuhan Indonesia IV Cabang Bitung menggunakan bottom up pendekatan penganggaran di mana anggaran disiapkan dan disiapkan oleh pihak-pihak yang akan mengimplementasikan anggaran.

Sumber data: diolah peneliti 201

2.3. Kerangka Penelitian



Gambar 1 Kerangka Penelitian