

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Landasan Teori**

##### **2.1.1 Keuangan Daerah**

Menurut PP No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, keuangan daerah adalah “semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut.” Ruang lingkup keuangan daerah berdasarkan PP No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah meliputi:

1. Hak daerah untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah serta melakukan pinjaman;
2. Kewajiban daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah dan membayar tagihan pihak ketiga;
3. Penerimaan daerah;
4. Pengeluaran daerah;
5. Kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan daerah;
6. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan daerah dan/atau kepentingan umum.

##### **2.1.2 Laporan Keuangan Pemerintah Daerah**

###### **2.1.2.1 Pengertian Laporan Keuangan Pemerintah Daerah**

Berdasarkan PP No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, “laporan keuangan merupakan laporan yang terstruktur mengenai posisi keuangan dan transaksi-transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan.”

###### **2.1.2.2 Peranan Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah**

Berdasarkan PP No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan,

Laporan keuangan disusun untuk menyediakan informasi yang relevan mengenai posisi keuangan dan seluruh transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan selama satu periode pelaporan. Laporan keuangan terutama digunakan untuk mengetahui nilai sumber daya ekonomi yang dimanfaatkan untuk melaksanakan kegiatan operasional pemerintahan, menilai kondisi keuangan, mengevaluasi efektivitas dan efisiensi entitas pelaporan, dan membantu menentukan ketaatannya terhadap peraturan perundang-undangan.

### **2.1.2.3 Tujuan Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah**

Menurut PP No. 71 Tahun 2010, pelaporan keuangan pemerintah seharusnya menyajikan informasi yang bermanfaat bagi para pengguna dalam menilai akuntabilitas dan membuat keputusan baik keputusan ekonomi, sosial, maupun politik dengan:

- a. Menyediakan informasi tentang sumber, alokasi, dan penggunaan sumber daya keuangan;
- b. Menyediakan informasi mengenai kecukupan penerimaan periode berjalan untuk membiayai seluruh pengeluaran;
- c. Menyediakan informasi mengenai jumlah sumber daya ekonomi yang digunakan dalam kegiatan entitas pelaporan serta hasil-hasil yang telah dicapai;
- d. Menyediakan informasi mengenai bagaimana entitas pelaporan menandai seluruh kegiatannya dan mencukupi kebutuhan kasnya;
- e. Menyediakan informasi mengenai posisi keuangan dan kondisi entitas pelaporan berkaitan dengan sumber-sumber penerimaannya, baik jangka pendek maupun jangka panjang, termasuk yang berasal dari pungutan pajak dan pinjaman;
- f. Menyediakan informasi mengenai perubahan posisi keuangan entitas pelaporan apakah mengalami kenaikan atau penurunan, sebagai akibat kegiatan yang dilakukan selama periode pelaporan.

### **2.1.2.4 Manfaat Laporan Keuangan Pemerintah Daerah**

Manfaat penyajian laporan keuangan menurut Mahmudi (2016:7) adalah:

1. Memberikan informasi keuangan untuk menentukan dan memprediksi kondisi kesehatan keuangan pemerintah terkait dengan likuiditas dan solvabilitasnya;
2. Memberikan informasi keuangan untuk menentukan dan memprediksi kondisi ekonomi suatu pemerintahan dan perubahan-perubahan yang telah dan akan terjadi;
3. Memberikan informasi keuangan untuk memonitor kinerja, kesesuaiannya dengan peraturan perundang-undangan, kontrak yang telah disepakati, dan ketentuan lain yang diisyaratkan;

4. Memberikan informasi untuk perencanaan dan penganggaran;
5. Memberikan informasi untuk mengevaluasi kinerja manajerial dan organisasional:
  - a. Untuk menentukan biaya program, fungsi, dan aktivitas sehingga memudahkan analisis dan melakukan perbandingan dengan kriteria yang telah ditetapkan, membandingkan dengan kinerja periode-periode sebelumnya, dan dengan kinerja unit pemerintah lain;
  - b. Untuk mengevaluasi tingkat ekonomi, efisiensi, dan efektivitas operasi, program, aktivitas, dan fungsi tertentu di pemerintahan;
  - c. Untuk mengevaluasi hasil (*outcome*) suatu program, aktivitas, dan fungsi serta efektivitas terhadap pencapaian tujuan dan target;
  - d. Untuk mengevaluasi tingkat pemerataan dan keadilan (*equity & equality*).

#### **2.1.2.5 Komponen Laporan Keuangan Pemerintah Daerah**

Laporan keuangan pokok berdasarkan PP No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan terdiri dari:

- a. Laporan Realisasi Anggaran (LRA)

Laporan realisasi anggaran mengungkapkan kegiatan keuangan pemerintah pusat/daerah yang menunjukkan ketaatan terhadap APBN/APBD. Laporan realisasi anggaran menyajikan ikhtisar sumber, alokasi, dan penggunaan sumber daya ekonomi yang dikelola oleh pemerintah pusat/daerah dalam satu periode pelaporan. Unsur-unsur yang disajikan pada LRA sekurang-kurangnya antara lain pendapatan-LRA, belanja, transfer, surplus/defisit, pembiayaan, sisa lebih/kurang pembiayaan anggaran. Anggaran dan realisasinya harus diperbandingkan pada LRA dalam satu periode pelaporan.

- b. Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih (Laporan Perubahan SAL)

Laporan perubahan saldo anggaran lebih menyajikan secara komparatif dengan periode sebelumnya pos-pos saldo anggaran lebih awal, penggunaan saldo anggaran lebih, sisa lebih/kurang pembiayaan anggaran tahun berjalan, koreksi kesalahan/pembukuan tahun sebelumnya, dan lain-lain, serta saldo anggaran lebih akhir.

c. Neraca

Neraca menggambarkan posisi keuangan suatu entitas pelaporan mengenai aset, kewajiban, dan ekuitas pada tanggal tertentu. Neraca menyajikan secara komparatif dengan periode sebelumnya pos-pos kas dan setara kas, investasi jangka pendek, piutang pajak dan bukan pajak, persediaan, investasi jangka panjang, aset tetap, kewajiban jangka pendek, kewajiban jangka panjang, dan ekuitas.

d. Laporan Operasional (LO)

Laporan operasional menyajikan pos-pos pendapatan-LO dari kegiatan operasional, beban dari kegiatan operasional, surplus/defisit dari kegiatan non operasional (bila ada), surplus/defisit-LO.

e. Laporan Arus Kas (LAK)

Laporan arus kas menyajikan informasi mengenai sumber, penggunaan, perubahan kas dan setara kas selama kas selama satu periode akuntansi, dan saldo akhir kas pada tanggal pelaporan. Arus masuk dan keluar kas diklasifikasikan berdasarkan aktivitas operasi, investasi, pendanaan, dan transitoris.

f. Laporan Perubahan Ekuitas (LPE)

Laporan perubahan ekuitas menyajikan sekurang-kurangnya pos-pos ekuitas awal; surplus/defisit-LO pada periode bersangkutan; koreksi-koreksi yang langsung menambah/mengurangi ekuitas, yang antara lain berasal dari dampak kumulatif yang disebabkan oleh perubahan kebijakan akuntansi dan koreksi kesalahan mendasar, misalnya koreksi kesalahan mendasar dari persediaan yang terjadi pada periode-periode sebelumnya dan perubahan nilai aset tetap karena revaluasi aset tetap; serta ekuitas akhir.

g. Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK)

Agar dapat digunakan oleh pengguna dalam memahami dan membandingkannya dengan laporan keuangan entitas lainnya, CaLK mengungkapkan hal-hal mengenai informasi umum tentang entitas pelaporan dan entitas akuntansi, informasi tentang kebijakan fiskal/keuangan dan ekonomi makro, ikhtisar pencapaian target keuangan

selama tahun pelaporan berikut kendala dan hambatan yang dihadapi dalam pencapaian target, informasi tentang dasar penyusunan laporan keuangan dan kebijakan-kebijakan akuntansi yang dipilih untuk diterapkan atas transaksi-transaksi dan kejadian-kejadian penting lainnya, rincian dan penjelasan masing-masing pos-pos yang disajikan pada lembar muka laporan keuangan, informasi yang diharuskan oleh Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan yang belum disajikan dalam lembar muka laporan keuangan, dan informasi lainnya yang diperlukan untuk penyajian yang wajar, yang tidak disajikan dalam lembar muka laporan keuangan.

### **2.1.3 Analisis Laporan Keuangan Pemerintah Daerah**

#### **2.1.3.1 Pengertian Analisis Laporan Keuangan**

Menurut Sujarweni (2017:35) analisis laporan keuangan adalah:

Suatu analisis yang dilakukan untuk melihat pada suatu keadaan keuangan perusahaan, bagaimana pencapaian keberhasilan perusahaan masa lalu, saat ini, dan prediksi di masa mendatang, analisis laporan keuangan tersebut akan digunakan dasar pengambilan keputusan oleh pihak-pihak yang berkepentingan.

#### **2.1.3.2 Teknik Analisis Laporan Keuangan Pemerintah Daerah**

Menurut Mahmudi (2016:90), terdapat beberapa teknik analisis laporan keuangan yang dapat bermanfaat dalam pengambilan keputusan, antara lain:

1. Analisis Varians (Selisih)

Analisis varians pada umumnya digunakan untuk menganalisis laporan realisasi anggaran, yaitu dilakukan dengan cara mengevaluasi selisih yang terjadi antara anggaran dengan realisasi. Selisih dapat dikategorikan menjadi selisih yang menyenangkan dan tidak menyenangkan. Yang perlu dianalisis adalah selisih yang tidak menyenangkan.

Aspek penting yang perlu mendapat perhatian dalam analisis varians adalah:

- a. Menentukan tingkat signifikansi selisih anggaran.
- b. Menentukan tingkat varians (selisih) anggaran yang bisa di toleransi.
- c. Mencari penyebab terjadinya selisih anggaran.

## 2. Analisis Rasio Keuangan

Analisis rasio keuangan merupakan perbandingan antara dua angka yang diambil dari elemen laporan keuangan. Analisis rasio keuangan dapat digunakan untuk menginterpretasikan perkembangan kinerja dari tahun ke tahun dan membandingkannya dengan kinerja organisasi lain yang sejenis.

## 3. Analisis Pertumbuhan

Analisis pertumbuhan atau tren dilakukan untuk mengetahui kecenderungan baik berupa kenaikan atau penurunan kinerja selama kurun waktu tertentu. Analisis pertumbuhan ini penting untuk mengetahui sejarah perkembangan kinerja. Analisis pertumbuhan atau tren dapat diaplikasikan misalnya untuk menilai pertumbuhan aset, kewajiban, ekuitas, pendapatan, belanja, dan arus kas.

Rumus Analisis Pertumbuhan

$$\text{Pertumbuhan } X_{th t} = \frac{X_{Th t} - X_{Th (t-1)}}{X_{Th (t-1)}} \times 100\%$$

X = Akun yang akan dicari pertumbuhannya

## 4. Analisis Regresi

Analisis regresi dilakukan untuk menguji pengaruh variabel independen terhadap variabel dependen. Analisis regresi bermanfaat untuk riset kebijakan publik yang hasilnya dapat diaplikasikan oleh pemerintah daerah.

## 5. Analisis Prediksi

Data laporan keuangan dapat digunakan untuk analisis prediksi atau proyeksi. Misalnya untuk memprediksi pendapatan tahun depan dapat digunakan data tahun ini dan beberapa tahun lalu sebagai dasar prediksi.

### 2.1.3.3 Analisis Aset

Analisis aset dilakukan dalam rangka untuk mengetahui kondisi kekayaan pemerintah daerah serta potensi ekonomi yang dimiliki. Analisis aset menurut Mahmudi (2016:98) terdiri atas:

#### a. Analisis Pertumbuhan Tiap-tiap Pos Aset dalam Neraca

“Tujuan melakukan perbandingan nilai tiap-tiap pos aset dalam neraca adalah untuk mengetahui perubahan posisi aset pemerintah daerah selama dua

periode berurutan” (Mahmudi, 2016:98). Kenaikan aset menunjukkan bahwa adanya kemajuan atau pertumbuhan pada aset pemerintah sedangkan penurunan aset menunjukkan bahwa adanya kemunduran, penurunan pada nilai aset, dan ketidakefisienan pengelolaan aset. Analisis pertumbuhan tiap-tiap pos aset dalam neraca terdiri dari pertumbuhan aset lancar, pertumbuhan investasi jangka panjang, pertumbuhan aset tetap, pertumbuhan dana cadangan, dan pertumbuhan aset lainnya.

b. Analisis Proporsi Kelompok Aset terhadap Total Aset

Secara umum proporsi merupakan bagian. Analisis proporsi kelompok aset terhadap total aset adalah analisis yang menghitung berapa bagian atau kontribusi masing-masing kelompok aset terhadap keseluruhan aset. “Analisis proporsi ini bermanfaat untuk melihat potret aset pemerintah daerah secara lebih global” (Mahmudi, 2016:105). Tidak ada nilai baku mengenai proporsi komponen aset yang ideal, semua tergantung pada konteks dan kondisi daerah. Untuk menilai apakah proporsi komponen aset tertentu sudah tepat perlu melihat juga komponen aset yang lain, sebab satu komponen akan dipengaruhi oleh komponen yang lain.

c. Analisis Modal Kerja (*Working Capital*)

Modal kerja adalah selisih antara aset lancar dan kewajiban lancar. Mahmudi (2016:107) menyatakan bahwa “analisis modal kerja dapat bermanfaat untuk menilai kecukupan keuangan pemerintah daerah dalam memenuhi kebutuhan pelaksanaan operasi rutin harian tanpa harus mencairkan investasi jangka pendek dan jangka panjang, menggunakan dana cadangan atau penggunaan pos pembiayaan lainnya.” Nilai modal kerja harus positif sehingga dapat menunjukkan tingkat likuiditas yang semakin baik. Rumus analisis modal kerja pemerintah daerah sebagai berikut:

$$\text{Modal Kerja} = \text{Aset Lancar} - \text{Kewajiban Lancar}$$

d. Analisis Rasio Keuangan Aset

Berbeda dengan akuntansi umum yang bersifat privat, beberapa jenis rasio keuangan pada privat tidak dapat diterapkan pada pemerintah daerah, seperti analisis perputaran piutang, perputaran persediaan, perputaran aset, ROA, dan ROI.

Hal ini disebabkan karena pemerintah daerah tidak seperti privat yang bertujuan untuk mencari laba. Rasio keuangan yang dapat digunakan dalam analisis laporan keuangan pemerintah daerah diantaranya rasio likuiditas, rasio solvabilitas dan rasio utang.

1. Rasio likuiditas adalah rasio yang menunjukkan hubungan antara aset lancar dan utang lancar pada perusahaan. Menurut Mahmudi (2016:109), “rasio likuiditas menunjukkan kemampuan pemerintah daerah untuk memenuhi kewajiban jangka pendeknya”. Analisis likuiditas dapat dimanfaatkan bagi manajemen selain berpedoman pada anggaran kas. Rasio likuiditas terdiri dari rasio lancar (*current ratio*), rasio kas (*cash ratio*), rasio cepat (*quick ratio*), dan rasio modal kerja terhadap total aset (*working capital to total assets ratio*).

#### 1) Rasio Lancar

Rasio lancar merupakan perbandingan antara aktiva lancar yang dimiliki pemerintah daerah pada tanggal neraca dengan utang jangka pendek. Nilai standar rasio lancar yang dianggap aman adalah 2:1 dengan nilai minimal 1:1 (Mahmudi, 2016:109).

$$\text{Rasio Lancar} = \frac{\text{Aktiva Lancar}}{\text{Utang Lancar}}$$

#### 2) Rasio Kas

Rasio kas membandingkan antara kas yang tersedia dalam pemerintah daerah ditambah efek yang dapat segera diuangkan yaitu investasi jangka pendek dibagi dengan utang lancar. “Rasio kas bermanfaat untuk mengetahui kemampuan pemerintah daerah dalam membayar utang yang segera harus dipenuhi dengan kas dan efek yang dimiliki pemerintah daerah” (Mahmudi, 2016:109).

$$\text{Rasio Kas} = \frac{\text{Kas} + \text{Efek}}{\text{Utang Lancar}}$$

#### 3) Rasio Cepat

Rasio cepat membandingkan antara aktiva lancar setelah dikurangi persediaan dengan utang lancar. Rasio ini mengindikasikan apakah

pemerintah daerah dapat membayar utangnya dengan cepat dan menunjukkan berapa alat likuiditas yang paling cepat yang bisa digunakan untuk melunasi utang lancar (Mahmudi, 2016:110). Rasio modal kerja terhadap total aset mengukur likuiditas dari total aktiva dengan posisi modal kerja neto.

$$\text{Rasio Cepat} = \frac{\text{Aktiva Lancar} - \text{Persediaan}}{\text{Utang Lancar}}$$

#### 4) *Working Capital to Total Assets*

*Working capital to total assets* adalah rasio keuangan untuk mengukur likuiditas dari total aktiva dengan posisi modal kerja neto.

$$\text{Working Capital to Total Assets} = \frac{\text{Aktiva Lancar} - \text{Utang Lancar}}{\text{Total Aktiva}}$$

## 2. Rasio Solvabilitas

“Rasio solvabilitas dapat digunakan untuk melihat kemampuan pemerintah daerah dalam memenuhi seluruh kewajibannya, baik kewajiban jangka pendek maupun jangka panjang” (Mahmudi, 2016:110).

$$\text{Rasio Solvabilitas} = \frac{\text{Total Aktiva}}{\text{Total Utang}}$$

### 2.1.3.4 Analisis Kewajiban

Berdasarkan PP No. 71 Tahun 2010, “kewajiban adalah utang yang timbul dari peristiwa masa lalu yang penyelesaiannya mengakibatkan aliran keluar sumber daya ekonomi pemerintah”. Kewajiban pada pemerintah daerah terdiri atas kewajiban jangka pendek dan jangka panjang. “Suatu kewajiban diklasifikasikan sebagai kewajiban jangka pendek jika diharapkan dibayar dalam waktu 12 (dua belas) bulan setelah tanggal pelaporan. Semua kewajiban lainnya diklasifikasikan sebagai kewajiban jangka panjang” (PP No. 71 Tahun 2010).

Analisis kewajiban terdiri atas analisis pertumbuhan utang, rasio utang per kapita, rasio utang terhadap ekuitas, rasio utang terhadap aset modal, rasio bunga

utang terhadap pendapatan asli daerah, rasio utang terhadap pendapatan domestik regional bruto, rasio utang terhadap pendapatan pajak, rasio utang terhadap pendapatan asli daerah, dan rasio utang terhadap total pendapatan daerah.

a. Analisis Pertumbuhan Utang

Analisis pertumbuhan utang bermanfaat untuk melihat bagaimana perkembangan utang pemerintah daerah dari tahun ke tahun. “Bagi manajemen pemerintah daerah, informasi pertumbuhan utang ini penting untuk perencanaan dan pengendalian utang” (Mahmudi, 2016:120). Pertumbuhan utang harus dikendalikan oleh pemerintah daerah agar tidak mengganggu stabilitas ekonomi dan keuangan daerah.

b. Rasio Utang per Kapita

Rasio ini membutuhkan data jumlah penduduk pemerintah daerah setempat. “Rasio utang per kapita memberikan informasi mengenai beban utang setiap masyarakat yang menjadi penduduk pemerintah setempat” (Mahmudi, 2016:121).

$$\text{Rasio Utang per Kapita} = \frac{\text{Total Utang}}{\text{Total Jumlah Penduduk}}$$

c. Rasio Utang terhadap Ekuitas

“Rasio ini bermanfaat untuk memberikan indikasi berapa bagian dari ekuitas yang diperlukan untuk mendanai utang” (Mahmudi, 2016:122). Jika dari perhitungan didapat rasio yang besar maka hal itu menunjukkan adanya risiko keuangan daerah karena pemerintah daerah memiliki ketergantungan yang besar terhadap pembiayaan utangnya. Untuk itu, semakin kecil rasio maka semakin baik keuangan daerah.

$$\text{Rasio Utang Terhadap Ekuitas} = \frac{\text{Total Utang}}{\text{Jumlah Ekuitas Dana}}$$

d. Rasio Utang terhadap Aset Modal

Rasio utang terhadap aset modal digunakan untuk menilai kecukupan jaminan utang. “Bagi kreditor rasio ini digunakan untuk menilai kemampuan pemerintah daerah untuk melunasi utangnya dengan aset modal yang dimilikinya apabila terjadi kegagalan dalam pembayaran utang” (Mahmudi, 2016:123).

$$\text{Rasio Utang Terhadap Aset Modal} = \frac{\text{Total Utang}}{\text{Total Aset Modal}}$$

e. Rasio Bunga Utang terhadap Pendapatan Asli Daerah

Tujuan rasio bunga pinjaman terhadap pendapatan adalah untuk mengetahui kemampuan pendapatan asli daerah dalam membayar bunga utang jangka panjang. “Digunakannya pendapatan asli daerah dan bukan pendapatan total daerah karena pendapatan total daerah meliputi PAD ditambah dengan pendapatan transfer dari pemerintah pusat, padahal dengan otonomi daerah utang daerah akan menjadi tanggung jawab daerah sepenuhnya” (Mahmudi, 2016:123).

$$\text{Rasio Bunga Utang Terhadap PAD} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Bunga Utang Jangka Panjang}}$$

f. Rasio Utang terhadap PDRB (Produk Domestik Regional Bruto)

PDRB adalah jumlah keseluruhan nilai tambah barang dan jasa yang dihasilkan dari semua kegiatan perekonomian diseluruh wilayah dalam periode tahun tertentu yang pada umumnya dalam waktu satu tahun. Rasio utang terhadap PDRB merupakan perbandingan antara jumlah total utang pemerintah daerah dengan PDRB untuk tahun yang sama. “Manfaat rasio ini adalah untuk mengetahui kemampuan pemerintah daerah dalam menanggung beban utang dan memenuhi kewajibannya berdasarkan kemampuan produktivitas yang dimiliki daerah” (Mahmudi, 2016:124).

$$\text{Rasio Utang Terhadap PDRB} = \frac{\text{Total Utang}}{\text{PDRB}}$$

g. Rasio Utang terhadap Pendapatan Pajak Daerah

Berdasarkan UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, “Pajak Daerah, yang selanjutnya disebut Pajak, adalah kontribusi wajib kepada Daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan Daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Rasio utang terhadap pendapatan pajak daerah membandingkan total utang dengan total pendapatan pajak daerah. “Rasio ini digunakan untuk menggambarkan kapasitas pemerintah daerah untuk membayar kembali utangnya dengan

pendapatan pajak yang diterima” (Mahmudi, 2016:124). Rasio yang tinggi menunjukkan kondisi keuangan yang kurang baik karena kemampuan untuk mengembalikan pinjaman juga kecil. Untuk itu, kreditor sebagai pemberi suntikan dana lebih menyukai rasio yang kecil. Untuk dapat menghitung rasio ini diperlukan data pendapatan pajak daerah yang dapat diperoleh dari Laporan Realisasi Anggaran.

$$\text{Rasio Utang Terhadap Pajak Daerah} = \frac{\text{Total Utang}}{\text{Pendapatan Pajak Daerah}}$$

#### h. Rasio Utang terhadap Pendapatan Asli Daerah

Rasio utang terhadap pendapatan pajak daerah merupakan perbandingan antara total utang dengan pendapatan asli daerah. Menurut UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, pendapatan asli daerah adalah:

Pendapatan Daerah yang bersumber dari hasil Pajak Daerah, hasil Retribusi Daerah, hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan, dan Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada Daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas Desentralisasi.

Rasio ini digunakan untuk menggambarkan kapasitas pemerintah daerah untuk membayar kembali utangnya dengan pendapatan asli daerah.

$$\text{Rasio Utang Terhadap PAD} = \frac{\text{Total Utang}}{\text{Pendapatan Asli Daerah}}$$

#### i. Rasio Utang terhadap Total Pendapatan Daerah

Rasio utang terhadap total pendapatan daerah merupakan perbandingan antara total utang dengan total pendapatan daerah. Semakin rendah nilai rasio ini maka akan semakin baik. “Pemberi pinjaman biasanya menilai rasio utang terhadap total pendapatan daerah dinyatakan baik apabila nilai rasio ini berkisar antara 20%-40%. Apabila diatas 40% maka dikategorikan sangat jelek, antara 10%-20% cukup baik, dan jika di bawah 10% berarti sangat baik.” (Mahmudi, 2016:126).

$$\text{Rasio Utang Terhadap Pendapatan Daerah} = \frac{\text{Total Utang}}{\text{Total Pendapatan Daerah}}$$

### 2.1.3.5 Analisis Pendapatan

Analisis pendapatan daerah dapat dilakukan dengan data yang diperoleh dari laporan realisasi anggaran. Analisis pendapatan yang dapat dilakukan antara lain analisis varians (selisih) anggaran pendapatan, pertumbuhan pendapatan daerah, rasio keuangan, dan potensi penerimaan daerah (Mahmudi, 2016:134).

#### a. Analisis Varians (Selisih) Anggaran Pendapatan

Analisis varians anggaran pendapatan dilakukan dengan cara menghitung selisih antara realisasi pendapatan dengan yang dianggarkan. Biasanya selisih anggaran sudah diinformasikan dalam Laporan Realisasi Anggaran yang disajikan oleh pemerintah daerah. Informasi selisih anggaran tersebut sangat membantu pengguna laporan dalam memahami dan menganalisis kinerja pendapatan. Mahmudi (2016:134) menyatakan bahwa dalam analisis selisih anggaran pendapatan, hal utama yang perlu dilakukan oleh pembaca laporan adalah:

1. Melihat besarnya selisih anggaran pendapatan dengan realisasinya baik secara nominal maupun persentase,
2. Menetapkan tingkat selisih yang dapat ditoleransi atau dianggap wajar,
3. Menilai signifikan tidaknya selisih tersebut jika dilihat dari total pendapatan, dan
4. Menganalisis penyebab terjadinya selisih anggaran pendapatan.

#### b. Analisis Pertumbuhan Pendapatan

Analisis pertumbuhan pendapatan bermanfaat untuk mengetahui apakah pemerintah daerah dalam tahun anggaran bersangkutan atau selama beberapa periode anggaran, kinerja anggarannya mengalami pertumbuhan pendapatan secara positif atautkah negatif. Dampak diketahuinya pertumbuhan dari masing-masing komponen baik itu pendapatan dan pengeluaran, dapat digunakan untuk mengetahui potensi mana yang perlu mendapat perhatian (Faud, 2016:143). Tentunya pertumbuhan pendapatan tersebut positif dan diharapkan pertumbuhan pendapatan tersebut positif dan kecenderungannya (*trend*) meningkat. Sebaliknya jika terjadi pertumbuhan yang negatif maka hal itu menunjukkan terjadi penurunan kinerja pendapatan dan harus dicari penyebab penurunannya, apakah karena faktor ekonomi makro yang diluar kendali pemerintah daerah atau karena manajemen keuangan daerah yang kurang baik.

### c. Analisis Rasio Keuangan Pendapatan

Analisis rasio keuangan untuk pendapatan daerah terdiri atas derajat desentralisasi, rasio ketergantungan keuangan daerah, rasio kemandirian keuangan daerah, rasio efektivitas dan efisiensi pendapatan asli daerah, rasio efektivitas dan efisiensi pajak daerah, derajat kontribusi BUMD, dan rasio utang terhadap pendapatan daerah.

#### 1. Derajat Desentralisasi

Derajat desentralisasi merupakan perbandingan antara jumlah pendapatan asli daerah dengan total penerimaan daerah. Rasio ini menunjukkan derajat kontribusi PAD terhadap total penerimaan daerah. “Semakin tinggi kontribusi PAD maka semakin tinggi kemampuan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan desentralisasi” (Mahmudi, 2016:140).

$$\text{Derajat Desentralisasi} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Total Pendapatan Daerah}} \times 100\%$$

#### 2. Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah

Rasio ketergantungan keuangan daerah adalah perhitungan untuk mengetahui besarnya jumlah pendaftaran transfer yang diterima sebagai penerimaan daerah dengan total penerimaan daerah. Bisma (2010) menyebutkan bahwa:

Tingkat Ketergantungan Daerah adalah ukuran tingkat kemampuan daerah dalam membiayai aktifitas pembangunan daerah melalui optimalisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang diukur dengan rasio antara PAD dengan total penerimaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tanpa subsidi (Dana Perimbangan).

Rasio ini dirumuskan sebagai berikut:

$$\text{Rasio Ketergantungan Daerah} = \frac{\text{Pendapatan Transfer}}{\text{Total Pendapatan Daerah}} \times 100\%$$

“Semakin tinggi rasio ini maka semakin besar tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat dan/atau pemerintah provinsi” (Mahmudi, 2016:140). Kriteria penilaian rasio ketergantungan keuangan daerah dapat dilihat pada tabel 2.1.

**Tabel 2.1**  
**Kriteria Penilaian Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah**

<b>Presentase</b>	<b>Ketergantungan Keuangan Daerah</b>
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: Badan Litbang Depdagri RI dan Fisipol UGM (1991)

### 3. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah

Rasio kemandirian keuangan daerah dihitung dengan cara membandingkan jumlah penerimaan pendapatan asli daerah dibagi dengan jumlah pendapatan transfer dari pemerintah pusat dan provinsi serta pinjaman daerah. Jika angka rasio ini tinggi maka tingkat kemandirian juga tinggi.

Pramono (2014) menyatakan bahwa:

Rasio kemandirian juga menggambarkan tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah. Semakin tinggi rasio kemandirian, semakin tinggi partisipasi masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi daerah yang merupakan komponen utama pendapatan asli daerah. Semakin tinggi masyarakat membayar pajak dan retribusi daerah menggambarkan bahwa tingkat kesejahteraan masyarakat semakin tinggi.

$$\text{Rasio Kemandirian Daerah} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Transfer Pusat} + \text{Provinsi} + \text{Pinjaman}} \times 100\%$$

Tabel 2.2 akan menjelaskan kriteria penilaian rasio kemandirian keuangan daerah.

**Tabel 2.2**  
**Kriteria Penilaian Rasio Kemandirian Keuangan Daerah**

<b>Presentase</b>	<b>Kemandirian Keuangan Daerah</b>
0,00 – 10,00	Sangat Kurang
10,01 – 20,00	Kurang
20,01 – 30,00	Sedang
30,01 – 40,00	Cukup
40,01 – 50,00	Baik
> 50,00	Sangat Baik

Sumber: Badan Litbang Depdagri RI dan Fisipol UGM (1991)

#### 4. Rasio Efektivitas dan Efisiensi Pendapatan Asli Daerah

Rasio efektivitas PAD adalah analisis untuk membandingkan realisasi penerimaan PAD dengan target penerimaan PAD (dianggarkan). Rasio ini menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam memobilisasi penerimaan PAD sesuai dengan yang ditargetkan. Menurut Mahmudi (2016:141), nilai efektivitas PAD dapat dikategorikan sebagai berikut:

- Sangat efektif : >100%
- Efektif : 100%
- Cukup efektif : 90%-99%
- Kurang efektif : 75%-89%
- Tidak efektif : <75%

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

Perhitungan rasio efisiensi PAD dilakukan dengan cara membandingkan biaya yang dikeluarkan pemerintah daerah untuk memperoleh PAD dengan realisasi penerimaan PAD. Semakin kecil nilai rasio ini maka semakin efisien kinerja pemerintah daerah dalam melakukan pemungutan pendapatan asli daerah. Pramono (2014) menyatakan bahwa “Pemda perlu menghitung secara detail besarnya biaya yang dikeluarkan untuk merealisasikan seluruh pendapatan yang diterimanya, sehingga dapat diketahui cara memungut pendapatannya efisien atau tidak.” Menurut Mahmudi (2016:142), nilai efisiensi PAD dapat dikategorikan sebagai berikut:

- Sangat efisien : <10%
- Efisien : 10%-20%
- Cukup efisien : 21%-30%
- Kurang efisien : 31%-40%
- Tidak efisien : >40%

$$\text{Rasio Efisiensi PAD} = \frac{\text{Biaya Pemerolehan PAD}}{\text{Target Penerimaan PAD}} \times 100\%$$

#### 5. Rasio Efektivitas dan Efisiensi Pajak Daerah

Rasio efektivitas pajak daerah memberikan informasi mengenai kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan pajak daerah sesuai dengan yang telah ditargetkan pada APBD. Mahmudi (2016:142)

menyatakan bahwa “rasio efektivitas pajak daerah dianggap baik apabila rasio ini mencapai angka minimal 1 atau 100%.”

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

Rasio efektivitas perlu disandingkan dengan rasio efisiensi yang dicapai pemerintah daerah untuk mendapatkan hasil yang baik (Hanik dan Karyanti, 2014:148). Rasio efisiensi pajak daerah menunjukkan kinerja pemerintah daerah dalam melakukan pemungutan pajak daerah. Dikatakan efisien apabila rasio yang dicapai kurang dari 10% (semakin kecil semakin baik) (Mahmudi, 2016:142).

$$\text{Rasio Efisiensi Pajak Daerah} = \frac{\text{Biaya Pemerolehan Pajak Daerah}}{\text{Target Penerimaan Pajak Daerah}} \times 100\%$$

#### 6. Derajat Kontribusi BUMD

Menurut Mahmudi (2016:143), “rasio ini bermanfaat untuk mengetahui tingkat kontribusi perubahan daerah dalam mendukung pendapatan daerah.” Kontribusi BUMD dapat dilihat pada PAD yaitu hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Perhitungannya dilakukan dengan menghitung besarnya kontribusi dari PAD dengan total PAD itu sendiri.

$$\text{Derajat Kontribusi BUMD} = \frac{\text{Penerimaan Bagian Laba BUMD}}{\text{Penerimaan PAD}} \times 100\%$$

#### 7. *Debt Service Coverage Ratio (DSCR)*

DSCR sangat diperlukan apabila pemerintah daerah berencana untuk mengadakan utang jangka panjang. DSCR merupakan rasio untuk mengukur kemampuan pemerintah daerah dalam membayar kembali pinjaman daerah. Berdasarkan rasio ini, pemerintah daerah dinilai layak untuk melakukan pinjaman daerah apabila nilai DSCR-nya minimal sebesar 2,5% (Mahmudi, 2016:143). Jika nilai DSCR kurang dari 1, maka hal itu mengindikasikan terjadinya arus kas negatif yang berarti pendapatan tidak cukup untuk menutup seluruh beban utang berupa angsuran pokok dan bunga..

$$DSCR = \frac{[PAD + (DBH - DBHDR) + DAU] - \text{Belanja Wajib}}{\text{Angsuran Pokok Pinjaman} + \text{Bunga} + \text{Biaya Lain}}$$

d. Analisis Potensi Pendapatan Asli Daerah

Analisis potensi bermanfaat bagi pemerintah daerah dan calon investor untuk memberikan pertimbangan tentang potensi penerimaan yang masih dapat digali dan potensi keuntungan berinvestasi. Analisis potensi PAD dilakukan untuk mengetahui jenis pajak daerah dan retribusi daerah tertentu apakah masuk dalam kategori potensial, prima, berkembang, ataukah terbelakang. Untuk dapat memetakannya menjadi empat kategori tersebut perlu dibuat matriks potensi pajak dan retribusi sebagai berikut:

PROPORSI \ PROPORSI	$\frac{Y_i}{Y} \geq 1$	$\frac{Y_i}{Y} < 1$
$\frac{\Delta Y_i}{\Delta Y} \geq 1$	PRIMA	PERKEMBANGAN
$\frac{\Delta Y_i}{\Delta Y} < 1$	POTENSIAL	TERBELAKANG

Keterangan:

$Y_i$  : Penerimaan pajak atau retribusi  $i$  pada tahun  $t$

$Y$  : Nilai rata-rata pajak atau retribusi pada tahun  $t$

$\Delta Y_i$  : Tambahan penerimaan jenis pajak atau retribusi  $i$  pada tahun  $t$

$\Delta Y$  : Tambahan penerimaan pajak atau retribusi pada tahun  $t$

Sementara itu, untuk mengetahui  $\Delta Y_i$  dan  $\Delta Y$  dihitung dengan rumus sebagai berikut:

$$\Delta Y_i = \frac{Y_{i,tahun\ t} - Y_{i,tahun\ (t-1)}}{Y_{i,tahun\ t}} \times 100\%$$

$$\Delta Y = \frac{Y_{tahun\ t} - Y_{tahun\ (t-1)}}{Y_{tahun\ t}} \times 100\%$$

$\frac{Y_i}{Y}$  : Proporsi suatu jenis pajak atau retribusi  $i$  dari rerata pajak atau retribusi

$\frac{\Delta Y_i}{\Delta Y}$  : Proporsi tambahan suatu jenis pajak atau retribusi dari total tambahan penerimaan pajak atau retribusi daerah

Mahmudi (2016:148) menyatakan bahwa:

Semakin besar proporsi suatu pajak atau retribusi dari rerata pajak atau retribusi, maka semakin layak pajak atau retribusi tersebut untuk diupayakan peningkatannya di masa mendatang. Sebaliknya, semakin kecil proporsi pajak atau retribusi tersebut maka upaya identifikasi mengenai kelayakan untuk dijadikan sumber penerimaan di masa datang perlu diintensifkan. Sementara untuk proporsi tambahan, semakin besar proporsi tambahan suatu pajak atau retribusi dari total penerimaan pajak atau retribusi, maka semakin layak pajak atau retribusi tersebut untuk diupayakan peningkatannya. Sebaliknya, semakin kecil proporsi tambahan suatu jenis pajak atau retribusi maka upaya identifikasi mengenai kelayakan untuk dijadikan sumber penerimaan di masa mendatang perlu diintensifkan.

### **2.1.3.6 Analisis Belanja**

Analisis belanja daerah sangat penting dilakukan untuk mengevaluasi apakah pemerintah daerah telah menggunakan APBD secara ekonomis, efisien, dan efektif (*value for money*). Berdasarkan informasi pada Laporan Realisasi Anggaran, dapat dibuat analisis belanja yaitu analisis varians belanja, analisis pertumbuhan belanja, analisis keserasian belanja, rasio efisiensi belanja, dan rasio belanja terhadap PDRB (Mahmudi, 2016:154).

#### **a. Analisis Varians Belanja**

Analisis varians belanja merupakan analisis terhadap perbedaan atau selisih antara realisasi belanja dengan anggaran. Hal penting yang harus diperhatikan dalam analisis varians ini menurut Mahmudi (2016:155) adalah:

1. Mempertanyakan alasan terjadinya varians.
2. Signifikansi dari besaran varians.
3. Tingkat varians yang dapat ditoleransi.

#### **b. Analisis Pertumbuhan Belanja**

Analisis pertumbuhan belanja bermanfaat untuk mengetahui perkembangan belanja dari tahun ke tahun. Pada umumnya belanja memiliki kecenderungan untuk selalu naik dengan alasan yang biasanya dikaitkan dengan penyesuaian terhadap inflasi, perubahan kurs rupiah, perubahan jumlah cakupan layanan, dan penyesuaian faktor makro ekonomi. Namun demikian dengan paradigma baru otonomi daerah, pemerintah daerah harus dapat mengendalikan belanja daerah, melakukan efisiensi belanja dan penghematan anggaran. Analisis pertumbuhan

belanja dilakukan untuk mengetahui berapa besar pertumbuhan masing-masing belanja, apakah pertumbuhan tersebut rasional dan dapat dipertanggungjawabkan. “Pertumbuhan belanja harus diikuti dengan pertumbuhan pendapatan yang seimbang, sebab jika tidak maka dalam jangka menengah dapat mengganggu kesinambungan dan kesehatan fiskal daerah” (Mahmudi, 2016:158).

### c. Analisis Keserasian Belanja

Keserasian belanja merupakan keseimbangan antar belanja. Analisis keserasian belanja terdiri atas analisis belanja per fungsi terhadap total belanja, analisis belanja operasi terhadap total belanja, analisis belanja modal terhadap total belanja, dan analisis belanja langsung dan tidak langsung.

#### 1. Analisis Belanja per Fungsi terhadap Total Belanja

Analisis belanja per fungsi terhadap total belanja dihitung dengan cara membandingkan belanja tiap-tiap fungsi terhadap total belanja dalam APBD. Mahmudi (2016:160) mengklasifikasikan fungsi tersebut menjadi sembilan fungsi, yaitu:

- Pelayanan Umum Pemerintahan
- Ketertiban dan Keamanan
- Ekonomi
- Lingkungan Hidup
- Perumahan dan Fasilitas Umum
- Kesehatan
- Pariwisata dan Budaya
- Pendidikan
- Perlindungan Sosial.

Klasifikasi belanja menurut fungsinya berdasarkan PP No. 71 Tahun 2010 tentang SAP adalah:

- Pelayanan Umum
- Pertahanan
- Ketertiban dan Keamanan
- Ekonomi
- Perlindungan Lingkungan Hidup
- Perumahan dan Permukiman
- Kesehatan
- Pariwisata dan Budaya
- Agama
- Pendidikan
- Perlindungan sosial

Rasio Belanja per Fungsi terhadap Total Belanja dirumuskan sebagai berikut:

$$\text{Rasio Belanja per Fungsi} = \frac{\text{Realisasi Belanja Fungsi....}}{\text{Total Belanja Daerah}}$$

Rasio belanja per fungsi sangat penting untuk mengetahui pola dan orientasi pengeluaran pemerintah daerah. Selain itu, informasi ini juga penting untuk menilai apakah pemerintah daerah sudah melaksanakan ketentuan perundangan, misalnya ketentuan Undang-Undang Dasar yang mengamankan anggaran pendidikan sebesar 20% dari total APBD, serta kecukupan tentang porsi anggaran kesehatan, lingkungan hidup, dan perlindungan sosial. Semestinya alokasi belanja diprioritaskan untuk perbaikan Indeks Pembangunan Manusia (*Human Development Index*) yang mana aspek pendidikan, kesehatan, dan ekonomi menduduki prioritas yang utama.

## 2. Analisis Belanja Operasi terhadap Total Belanja

Analisis belanja operasi terhadap total belanja merupakan perbandingan Antara total belanja operasi dengan total belanja daerah. Rasio ini menginformasikan kepada pembaca laporan mengenai porsi belanja daerah yang dialokasikan untuk belanja operasi. Proporsi belanja operasi mendominasi total belanja daerah, yaitu antara 60-90 persen (Mahmudi, 2016:162). Rasio belanja operasi terhadap total belanja dirumuskan sebagai berikut:

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

## 3. Analisis Belanja Modal terhadap Total Belanja

Analisis belanja modal terhadap total belanja merupakan perbandingan antara total realisasi belanja modal dengan total belanja daerah. Berdasarkan rasio ini, pembaca laporan dapat mengetahui porsi belanja daerah yang dialokasikan untuk investasi dalam bentuk belanja modal pada tahun anggaran bersangkutan. Proporsi belanja modal terhadap total belanja

adalah antara 5-20 persen (Mahmudi, 2016:163). Rasio belanja modal ini dirumuskan sebagai berikut:

$$\text{Rasio Belanja Modal thd Total Belanja} = \frac{\text{Realisasi Belanja Modal}}{\text{Total Belanja Daerah}}$$

#### 4. Analisis Belanja Langsung dan Tidak Langsung

“Analisis proporsi belanja langsung dan tidak langsung bermanfaat untuk kepentingan manajemen internal pemerintah daerah, yaitu untuk pengendalian biaya dan pengendalian anggaran (*cost & budgetary control*)” (Mahmudi, 2016:163). Kondisi yang baik adalah belanja langsung lebih besar dari belanja tidak langsung, sebab belanja langsung sangat mempengaruhi kualitas *output* kegiatan. Rasio belanja langsung dirumuskan sebagai berikut:

$$\text{Rasio Belanja Langsung thd Total Belanja} = \frac{\text{Total Belanja Langsung}}{\text{Total Belanja Daerah}}$$

Sementara itu, rasio belanja tidak langsung dirumuskan sebagai berikut:

$$\text{Rasio B. Tdk Langsung thd Total Belanja} = \frac{\text{Total B. Tdk Langsung}}{\text{Total Belanja Daerah}}$$

#### d. Rasio Efisiensi Belanja

Rasio efisiensi belanja bertujuan untuk mengukur tingkat penghematan anggaran yang dilakukan pemerintah dengan membandingkan antara realisasi dan anggaran belanja. Mahmudi (2016:164) mengungkapkan bahwa “pemerintah daerah dinilai telah melakukan efisiensi anggaran jika rasio efisiensinya kurang dari 100%, sebaliknya jika lebih maka mengindikasikan telah terjadi pemborosan anggaran.” Rasio efisiensi belanja dirumuskan sebagai berikut:

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

#### e. Rasio Belanja terhadap PDRB

“Rasio belanja daerah terhadap PDRB merupakan perbandingan antara total belanja daerah dengan PDRB yang dihasilkan daerah. Rasio ini menunjukkan

produktivitas dan efektivitas belanja daerah” Mahmudi (2016:164). Rasio ini dirumuskan sebagai berikut:

$$\text{Rasio Belanja terhadap PDRB} = \frac{\text{Total Realisasi Belanja Daerah}}{\text{Total PDRB}}$$

### 2.1.3.7 Analisis Pembiayaan

Menurut Mahmudi (2016:170) analisis pembiayaan meliputi analisis penggunaan SiLPA tahun lalu, analisis pembentukan dan penggunaan dana cadangan, analisis investasi, analisis divestasi dan privatisasi, analisis piutang daerah, dan analisis pinjaman daerah.

#### a. Analisis Penggunaan SiLPA Tahun Lalu

Menurut Mahmudi (2016:172), analisis SiLPA dimaksudkan untuk mengevaluasi tentang:

1. Signifikansi besaran nilai SiLPA secara nominal
2. Penyebab terjadinya SiLPA, apakah karena keberhasilan dalam melakukan efisiensi anggaran, atau karena efisiensi dan efektivitas pendapatan daerah, atau justru karena lemahnya pelaksanaan anggaran sehingga banyak program dan kegiatan tidak terlaksana dengan optimal.

#### b. Analisis Pembentukan dan Penggunaan Dana Cadangan

Menurut Mahmudi (2016:176), analisis pembentukan Dana Cadangan dimaksudkan untuk mengevaluasi mengenai:

1. Tujuan pembentukan Dana Cadangan
2. Jumlah besaran Dana Cadangan yang direncanakan

Sedangkan menurut Mahmudi (2016:176), analisis penggunaan Dana Cadangan dimaksudkan untuk mengevaluasi mengenai:

1. Alasan penggunaan Dana Cadangan untuk menutup defisit, mengapa tidak dipilih alternatif lain selain penggunaan Dana Cadangan
2. Kecukupan Dana Cadangan

#### c. Analisis Investasi

Menurut Mahmudi (2016:177), analisis pemanfaatan dana surplus untuk investasi dilakukan untuk mengevaluasi tentang:

1. Manfaat ekonomi, sosial, dan politik dari investasi yang akan diperoleh

2. Alasan pemilihan instrument investasi dikaitkan dengan risiko investasi
3. Sifat investasi, apakah investasi permanen ataukah nonpermanen
4. Jangka waktu investasi

d. Analisis Divestasi dan Privatisasi

Divestasi dan privatisasi merupakan pelepasan modal pemerintah daerah kepada masyarakat atau pihak swasta dimana seluruh modal untuk divestasi dan sebagian modal untuk privatisasi. Menurut Mahmudi (2016:178), analisis divestasi dan privatisasi dilakukan untuk mengevaluasi:

1. Keuntungan dan kerugian yang akan ditanggung atas keputusan divestasi atau privatisasi
2. Tujuan dibalik divestasi dan privatisasi
3. Kewajaran mekanisme atau prosedur divestasi dan privatisasi
4. Nilai strategis kebijakan divestasi dan privatisasi

e. Analisis Piutang Daerah

Menurut Mahmudi (2016:178), analisis piutang dilakukan “untuk mengevaluasi tentang kelayakan pemberian piutang, jangka waktu pengembalian, risiko dan manfaat yang diperoleh.”

f. Analisis Pinjaman Daerah

Menurut Mahmudi (2016:179), analisis pinjaman daerah dilakukan untuk mengevaluasi mengenai:

1. Kelayakan pengadaan pinjaman
2. Tujuan dan manfaat pinjaman secara ekonomi, sosial, dan politik
3. Kemampuan fiskal daerah dan kesinambungan fiskal daerah.

#### **2.1.4 Perencanaan Keuangan Daerah**

Salah satu fungsi APBD adalah fungsi perencanaan. Berdasarkan Permendagri No. 13 Tahun 2006 fungsi perencanaan mengandung arti bahwa “anggaran daerah menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.” Dilansir dari [www.djpk.kemenkeu.go.id](http://www.djpk.kemenkeu.go.id) perencanaan merupakan “cermin dari efektifitas pengelolaan keuangan daerah yang baik untuk menunjang keberhasilan desentralisasi fiskal.”

Proses perencanaan dimulai dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dengan memperhatikan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional. RPJPD merupakan suatu dokumen perencanaan pembangunan daerah untuk periode 20 (dua puluh) tahun yang digunakan sebagai acuan dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) untuk setiap jangka waktu 5 (lima) tahun. Setelah RPJMD ditetapkan, pemerintah daerah menyusun Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang merupakan penjabaran dari RPJMD untuk jangka waktu 1 (satu) tahun yang mengacu kepada Rencana Kerja Pemerintah.

Kepala daerah berdasarkan RKPD menyusun rancangan kebijakan umum APBD. Rancangan kebijakan Umum APBD yang telah dibahas kepala daerah bersama DPRD, selanjutnya disepakati menjadi Kebijakan Umum APBD (KUA). Berdasarkan kebijakan umum APBD yang telah disepakati, pemerintah daerah dan DPRD membahas rancangan prioritas dan plafon anggaran sementara (PPAS) yang disampaikan oleh kepala daerah. Kemudian kepala daerah menerbitkan pedoman penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) SKPD sebagai pedoman kepala SKPD menyusun RKA-SKPD berdasarkan nota kesepakatan. Setelah RKA-SKPD dibuat, selanjutnya adalah menyusun rencana peraturan daerah tentang APBD dan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD. Rencana peraturan tersebut akan dievaluasi kemudian ditetapkan oleh kepala daerah menjadi peraturan daerah tentang APBD dan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD.

### **2.1.5 Pengendalian Keuangan Daerah**

Menurut <https://kbbi.kemdikbud.go.id>, pengendalian adalah “pengawasan atas kemajuan (tugas) dengan membandingkan hasil dan sasaran secara teratur serta menyesuaikan usaha (kegiatan) dengan hasil pengawasan”. Pengendalian keuangan diperlukan untuk memonitor penerimaan dan pengeluaran daerah (APBD), yaitu dibandingkan antara yang dianggarkan dengan yang dicapai. Menurut Halim (2007:210), tahapan pengendalian keuangan daerah dilakukan dengan membandingkan anggaran dengan hasil aktual untuk menjamin bahwa tingkat aktivitas yang direncanakan telah tercapai. Selisih yang terjadi karena

*uncontrollable factors* dapat dijadikan sebagai dasar untuk merevisi anggaran maupun rencana operasional.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, pengendalian keuangan yang dimaksud merupakan pengendalian terhadap defisit APBD. Pada pasal 104 dinyatakan bahwa “dalam hal APBD diperkirakan defisit ditetapkan sumber-sumber pembiayaan untuk menutupi defisit tersebut dalam peraturan daerah tentang APBD.”

## **2.2 Penelitian Terdahulu**

Penelitian mengenai analisis laporan keuangan telah dilakukan untuk mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah khususnya menggunakan analisis rasio keuangan seperti rasio ketergantungan daerah, rasio kemandirian daerah, dan derajat desentralisasi. Penelitian yang mengkhususkan pada pemanfaatan analisis laporan keuangan pada proses perencanaan dan pengendalian keuangan daerah, sejauh pengetahuan terbaik peneliti, belum pernah dilakukan. Guna memperoleh deskripsi pemanfaatan analisis laporan keuangan pada proses perencanaan dan pengendalian keuangan daerah, maka penelitian ini dilakukan.

**Tabel 2.3**  
**Hasil Penelitian Terdahulu**

No	Peneliti	Judul	Penelitian	Hasil Penelitian
1	Nidal Rashid Sabri dan Rania Jaber (2007) Birzeit University	<i>Financial Analysis of Palestinian Local Government</i>	Penelitian ini untuk menguji manfaat utama dari akuntansi dan sistem anggaran dengan menggunakan analisis keuangan aktual dan data yang dianggarkan.	Hasil penelitian adalah 85% dari pemerintah daerah palestina yang menggunakan basis kas, 64% dari sistem akuntansi menggunakan bagan akun yang sama untuk kedua akun keuangan aktual dan laporan anggaran, 42% menggunakan laba pusat, keakuratan dari estimasi anggaran sangat jauh dari pendapatan dan belanja actual pada akhir tahun fiskal. Apalagi, terdapat persentase tinggi dari utang yang disebabkan oleh warga kota, pajak yang rendah terhadap total pendapatan kota, dan sistem transparansi akuntansi yang lemah.
2	Irwan Taufiq Ritonga, Colin Clark, and Guneratne Wickremasinghe (2012)	<i>Assessing Financial Condition of Local Government in Indonesia: an Exploration</i>	Studi ini mengembangkan konsep untuk menilai kondisi keuangan pemerintah daerah (Pemda) dan mengimplementasikan konsep tersebut ke pemerintah daerah di Indonesia.	Penelitian menunjukkan bahwa pemerintah daerah memiliki kondisi keuangan yang baik untuk dimensi solvabilitas jangka pendek, solvabilitas jangka panjang, dan fleksibilitas keuangan; kondisi keuangan yang memadai untuk solvabilitas anggaran; dan kondisi keuangan yang lemah untuk kemandirian finansial.

3	Fitri Umi Hanik dan Tutik Dwi Karyanti (2014) Politeknik Negeri Semarang	Analisis Rasio Keuangan Daerah sebagai Penilaian Kinerja	Penelitian untuk mengetahui kinerja keuangan DPPKAD Kabupaten Semarang dengan melakukan analisis rasio keuangan yaitu rasio kemandirian keuangan daerah, rasio efektivitas dan efisiensi, rasio aktivitas, rasio pertumbuhan dan <i>debt service coverage ratio</i> .	Rata-rata kinerja keuangan daerah DPPKAD Kabupaten Semarang sudah cukup baik. Kemandirian daerah masih rendah sekali (instruktif) dengan rata-rata 14,82% namun terus mengalami kenaikan setiap tahunnya. Ditinjau dari rasio efektivitasnya rata-ratanya sebesar 100,14% yang berarti cenderung efektif dan untuk rasio efisiensi dengan rata-rata 0,76% dikatakan sudah efisien. Rasio aktivitas masih untuk belanja rutin ketimbang belanja pembangunan, rasio pertumbuhan menunjukkan <i>trend</i> positif. DSCRnya sudah diatas 2,5% sehingga sangat mampu untuk melakukan pinjaman.
4	Irwan Taufiq Ritonga (2014) Universitas Gadjah Mada	<i>Developing a Measure of Local Government's Financial Condition</i>	Penelitian ini mengembangkan instrumen (sistem peringatan dini untuk manajemen keuangan pemerintah daerah) untuk mengukur kondisi keuangan pemerintah daerah di Indonesia. (solabilitas jangka pendek, solabilitas jangka panjang,	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa langkah-langkah yang dikembangkan dalam penelitian ini dapat diandalkan dan valid. Selain itu, instrumen memiliki kriteria ukuran yang baik itu secara teoritis sehat, penilaian komprehensif, memiliki kemampuan prediksi, kemampuan khas, praktis, objektif, dan tahan terhadap manipulasi dan permainan.

			solvabilitas anggaran, solvabilitas tingkat layanan, fleksibilitas finansial, dan kemandirian finansial).	
5	Joko Pramono (2014) STIE AMA Salatiga	Analisis Rasio Keuangan Untuk Menilai Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah (Studi Kasus pada Pemerintah Kota Surakarta)	Penelitian ini menganalisis rasio keuangan untuk menilai kinerja keuangan pemerintah daerah.	Hasil penelitian menunjukkan bahwa Kinerja keuangan Pemerintah Kota Surakarta untuk tahun 2010 dan 2011 yang masih kurang atau perlu menjadi perhatian adalah pada aspek kemandirian dan aspek keserasian. Kemandirian Pemerintah Kota Surakarta dalam memenuhi kebutuhan dana untuk penyelenggaraan kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat masih sangat rendah, karena rasionya hanya sebesar 15,83 % (2010) dan 24,44% (2011).
6	Lazyra KS (2016) Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara	Analisis Rasio Keuangan Daerah dalam Menilai Kinerja Keuangan Pemerintah Kota Medan	Penelitian ini menggunakan rasio keuangan untuk menganalisis kinerja keuangan Pemerintah Kota Medan.	Hasil penelitian menunjukkan kinerja pemerintah Daerah Kota Medan dengan menggunakan rasio keuangan daerah mengalami penurunan, hal ini terjadi dikarenakan kurang maksimalnya pendapatan daerah Pemerintah Daerah Kota Medan, dan meningkatnya belanja daerah, bahkan melebihi dari yang dianggarkan oleh Pemerintah Daerah Kota Medan, rasio kemandirian yang masih dibawah standar keuangan daerah terjadi dikarenakan kurang mampunya pemerintah

				<p>daerah Kota Medan dalam meningkatkan PAD, untuk rasio efektivitas yang masih dibawah standar terjadi dikarenakan pemerintah daerah tidak mampu dalam mencapai target untuk pendapatan daerah tersebut, untuk rasio efisiensi yang berada diatas standar terjadi dikarenakan besarnya belanja daerah yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah, bahkan realisasi belanja daerah melebihi dari target.</p>
7	<p>Listiyani Natalia dan Tutut Dewi Astuti (2016) Universitas Mercu Buana Yogyakarta</p>	<p>Analisis Laporan Keuangan dalam Mengukur Kinerja Keuangan pada Pemerintah Kabupaten Sleman</p>	<p>Penelitian ini menganalisis laporan keuangan dalam mengukur kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten Sleman.</p>	<p>Hasil penelitian menunjukkan bahwa pertumbuhan pendapatan di Pemerintah Kabupaten Sleman baik, dalam merealisasikan belanja daerahnya sudah efisien karena tidak melebihi anggaran. Namun ketergantungan pemerintah daerah terhadap Pemerintah Pusat masih tinggi.</p>
8	<p>Mochammad Faishal Hakim (2018) Universitas Islam Indonesia</p>	<p>Analisis Kinerja Keuangan pada Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman Tahun Anggaran 2010-2016</p>	<p>Penelitian ini menggunakan rasio keuangan untuk menganalisis kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman periode 2010-2016.</p>	<p>Setelah melakukan analisis, hasil penelitian menunjukkan bahwa (1) Kinerja keuangan Pendapatan Daerah Kabupaten Sleman secara umum dikatakan baik. Hal ini dibuktikan (a) Varians pendapatan daerah rata-rata di atas 100%, (b) Pertumbuhan pendapatan daerah rata rata (positif) 11,63%, (c) Rasio keuangan pendapatan daerah dilihat dari derajat desentralisasi</p>

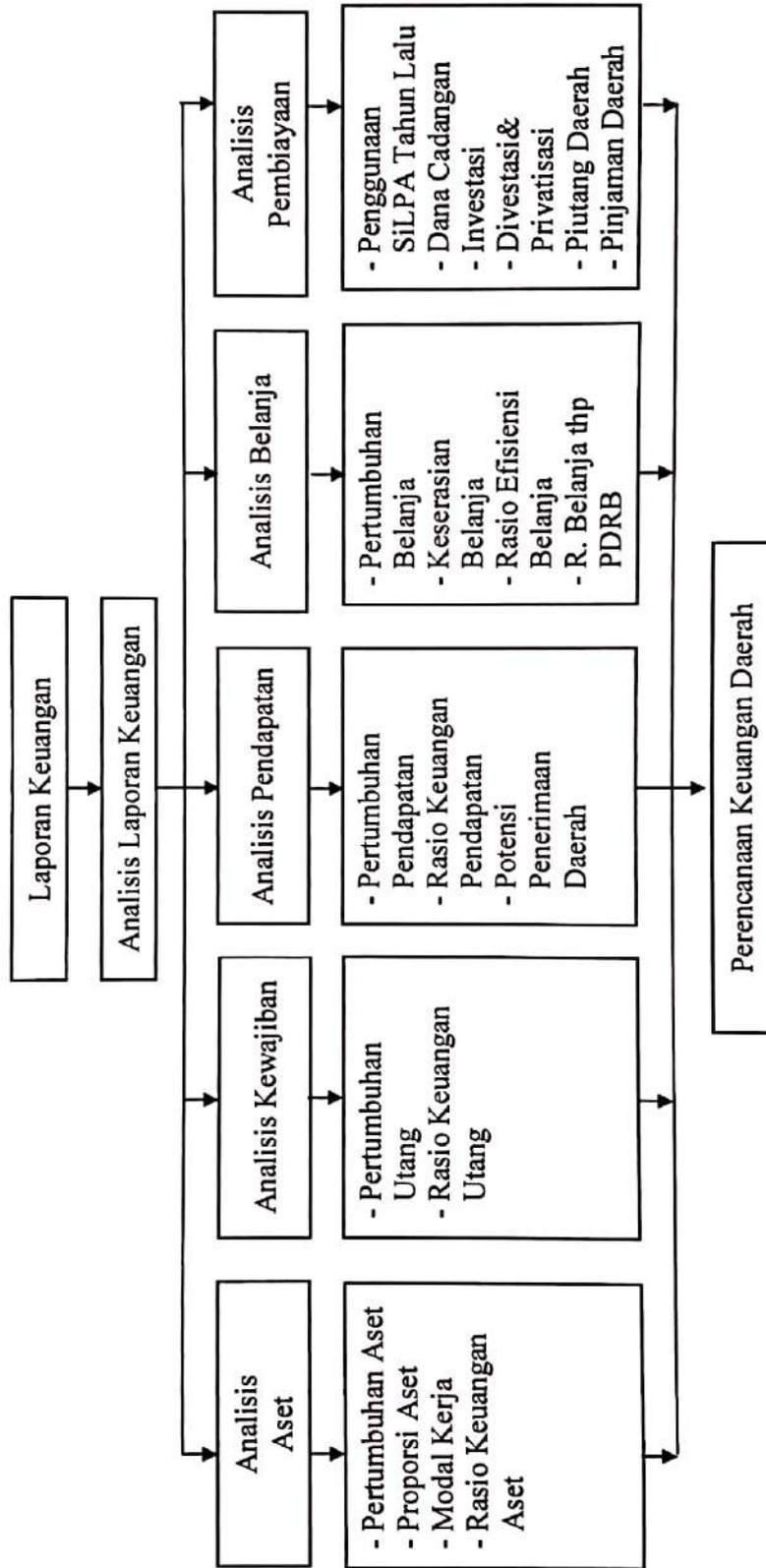
9	Ifrita Indah Sari dan Irmawati Yousida (2019) Stie Pancasetia	Analisis Laporan Keuangan Daerah terhadap Kinerja Keuangan pada Pemerintah Daerah	Penelitian ini menganalisis rasio keuangan untuk mengetahui kinerja keuangan daerah pemerintah	<p>menunjukkan rata-rata 34,93 % (rendah), rasio ketergantungan keuangan daerah relatif tinggi rata-rata 69,31%, rasio efektivitas dan efisiensi pajak daerah, secara umum rasio efektivitas rata-rata 113,52% dan rasio efisiensi rata-rata 4,06%, derajat kontribusi BUMD mencapai angka rata-rata 1,12%. (2) Kinerja keuangan belanja daerah Pemerintah Kabupaten Sleman secara umum dapat dikatakan baik. Hal ini dibuktikan (a) Varians belanja daerah rata-rata di bawah 100%, (b) Pertumbuhan belanja daerah mengalami pertumbuhan rata-rata 10,52%, (c) Kecerahan belanja daerah dapat dikatakan bahwa Pemerintah Kabupaten Sleman mengalokasikan sebagian besar anggaran belanjanya untuk belanja operasi rata-rata 85,61% dibandingkan dengan belanja modal rata-rata 12,35%, (d) Efisiensi belanja daerah menunjukkan rata-rata 88,43% di bawah 100%.</p>
---	--	---	---	--

10	Susanto (2019) Universitas Terbuka Mataram	Kabupaten Tanah Bumbu	Kabupaten Tanah Bumbu tahun 2015-2017.	sangat tinggi, rasio kemandirian daerah masih rendah, rasio efektivitas pendapatan asli daerah sudah efektif, rasio efisiensi pendapatan asli daerah efisien, rasio pertumbuhan pendapatan baik, rasio keserasian terhadap alokasi dana lebih mendominasi belanja operasi dari pada belanja modal. <i>Debt service coverage ratio</i> (DSCR) baik.
		Analisis Rasio Keuangan untuk Mengukur Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kota Mataram	Penelitian ini menganalisis rasio keuangan untuk mengukur kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kota Mataram selama kurun waktu Tahun Anggaran 2012-2015.	Hasil penelitian menunjukkan bahwa, rasio efektivitas dikategorikan efektif, rasio efisiensi dikategorikan tidak efisien, rasio kemandirian pengelolaan keuangan daerah masih rendah, rasio aktivitas kurang baik, rasio pertumbuhan pada komponen PAD kurang baik, komponen pendapatan daerah sedang. Pertumbuhan belanja kurang baik karena belanja operasi lebih besar dari belanja modal.

Sumber: Penelitian Terdahulu

2.3 Kerangka Pemikiran

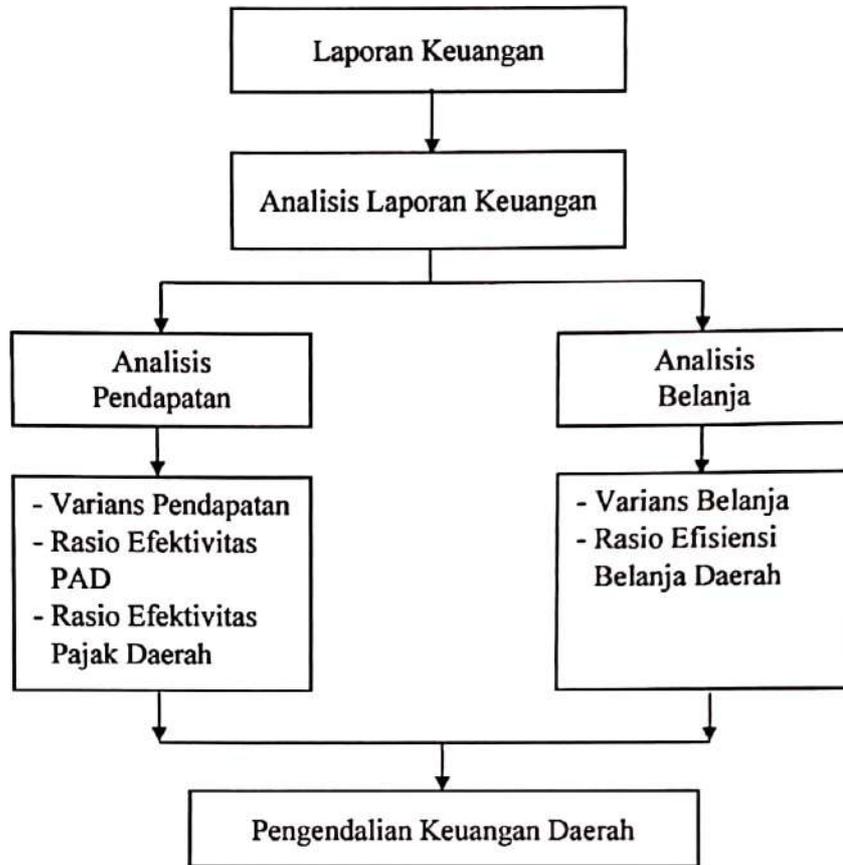
2.3.1 Kerangka Pemikiran Perencanaan Keuangan Daerah



Sumber: Mahmudi (2016)

Gambar 2.1  
Kerangka Pemikiran untuk Perencanaan Keuangan Daerah

### 2.3.2 Kerangka Pemikiran Pengendalian Keuangan Daerah



Sumber: Mahmudi (2016)

**Gambar 2.2**  
**Kerangka Pemikiran untuk Pengendalian Keuangan Daerah**