

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Kinerja instansi pemerintah kini menjadi sorotan dengan semakin tingginya kesadaran masyarakat terhadap penyelenggaraan administrasi publik. Masyarakat sering menilai organisasi sektor publik sebagai sarang intervensi, pemborosan, sumber kebocoran dana, dan institusi yang selalu merugi. Masyarakat yang semakin cerdas dan kritis juga menuntut dilakukannya transparansi dan akuntabilitas publik oleh lembaga-lembaga sektor publik. Tuntutan masyarakat ini sesuai dengan UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999 yang digunakan sebagai dasar bagi serangkaian reformasi kelembagaan dalam menciptakan *good governance*, yaitu pemerintah yang bersih, ekonomis, efektif, transparan, responsif, dan akuntabel.

Pentingnya menciptakan sistem gerakan atau aktivitas perhubungan yang handal dan berkemampuan tinggi pada Dinas Perhubungan Sumatera Utara dapat diselenggarakan sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya demi tercapainya kesejahteraan masyarakat di Sumut. Termasuk kesiapannya dalam mengevaluasi kinerja yang telah dilaksanakan. Salah satu alat yang digunakan dalam mengukur kinerja dalam hal ini Dinas Perhubungan Sumatera Utara adalah dengan melihat kinerja keuangannya. Pengukuran kinerja organisasi sektor publik dilakukan untuk memenuhi tiga maksud. Pertama, untuk membantu memperbaiki kinerja pemerintah. Ukuran kinerja dimaksudkan untuk dapat membantu pemerintah

berfokus pada tujuan dan sasaran program unit kerja. Hal ini pada akhirnya akan meningkatkan efisiensi dan efektivitas organisasi sektor publik dalam pemberian pelayanan publik. Kedua, ukuran kinerja sektor publik digunakan untuk pengalokasian sumber daya dan pembuatan keputusan. Ketiga, untuk mewujudkan pertanggung jawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan. Pengelolaan keuangan Dinas Perhubungan yang baik tentu harus sejalan dengan visi dan misi Dinas, rencana pembangunan jangka menengah, rencana kerja dinas, serta didasarkan atas *performance-based budgeting*.

Perencanaan dibuat untuk digunakan sebagai penentu arah dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Dengan demikian jelaslah bahwa perencanaan mempunyai fungsi untuk mengarahkan perhatian kepada tujuan tersebut. Perencanaan yang baik, akan memberikan arah dari masing-masing bagian dalam perusahaan menuju kepada satu sasaran atau tujuan yang ditetapkan.

Berbagai persoalan dan proses pembelajaran menuju pengukuran keuangan Dinas Perhubungan Sumatera Utara yang baik memang belum mencapai kestabilan yang sempurna. Namun, terlihat transparansi dan akuntabilitas keuangan Dinas Perhubungan mengalami kemajuan yang sangat berarti. Membaiknya kualitas laporan keuangan Dinas Perhubungan Sumatera Utara dari tahun ke tahun, yang ditandai dengan kemajuan pelayanan terhadap publik. Selama ini, tentu merupakan modal yang kuat untuk membangun transparansi pengelolaan keuangan Dinas Perhubungan. Dalam konteks ini, implementasi standar akuntansi pemerintah sesungguhnya merupakan tantangan besar yang membutuhkan persiapan matang dan terstruktur terkait dengan peraturan, sistem, dan sumber daya manusianya.

Pengelolaan keuangan pemerintah daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2005 perubahan menjadi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang pengelolaan Keuangan Daerah menyatakan bahwa keuangan daerah dikelola secara tertib, taat kepada peraturan perundang-undangan, efisiensi, ekonomis, efektif, transparansi dan bertanggungjawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan dan manfaat untuk masyarakat serta dilaksanakan dalam suatu system yang terintegrasi yang diwujudkan dalam anggaran.

Peraturan pemerintah Republik Indonesia Nomor 71 tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) tentang prinsip-prinsip akuntansi yang diterapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah melalui system akuntansi pemerintah daerah. SAP menegaskan serangkaian prosedur manual maupun terkomputerisasi mulai dari pengumpulan data, pencatatan, pengikhtisaran dan pelaporan posisi keuangan.

Pemerintah sering dinilai sebagai sarang inefisiensi, pemborosan, sumber kebocoran dana, dan intuisi yang merugi. Citra buruk yang masih melekat pada sebagian besar pelayanan pemerintah di Indonesia salah satunya disebabkan masih menyadarkan kita semua akan perlunya perhatian, khususnya pada peran tugas langsung dalam pelayanan publik.

Salah satu alat untuk menganalisis kinerja keuangan pemerintah daerah adalah dengan melaksanakan analisis rasio terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang telah ditetapkan dan dilaksanakannya. Kinerja Keuangan Daerah merupakan pencapaian atas apa yang direncanakan, baik oleh

pribadi maupun organisasi. Apabila pencapaian sesuai dengan yang direncanakan, maka kinerja yang dilakukan terlaksana dengan baik. Apabila pencapaian melebihi dari apa yang direncanakan dapat dikatakan sangat baik.

Analisis kinerja rasio keuangan pada APBD dilakukan dengan membandingkan hasil yang dicapai dari satu period eke periode sebelumnya sehingga dapat diketahui kecenderungan yang terjadi. Selain itu dapat pula dilakukan dengan cara membandingkan dengan rasio keuangan pemerintah daerah tertentu dengan rasio keuangan daerah lain yang terdekat ataupun potensi daerahnya relative sama untuk dilihat bagaimana posisi keuangan pemerintah daerah tersebut terhadap pemerintah daerah lainnya. Analisis rasio APBD adalah usaha untuk mengidentifikasi ciri-ciri keuangan berdasarkan laporan keuangan yang tersedia.

Adapun rasio yang akan saya bahas didalam penelitian ini terdiri dari rasio;

1. Kemandirian Keuangan Daerah
2. Derajat Desentralisasi Fiskal
3. Efisiensi Belanja Daerah
4. Tingkat Keserasian
5. Efektivitas Pendapatan Asli Daerah
6. Tingkat Pertumbuhan

Analisis rasio dilakukan dengan membandingkan hasil yang dicapai dari sutau periode dibandingkan dengan periode sebelumnya sehingga dapat diketahui bagaimana kecenderungan yang terjadi pada laporan keuangan yang ada pada

Dinas Perhubungan Provinsi Sumatera Utara. Pengukuran dapat dijadikan evaluasi dan memulihkan kinerja dengan pembandingan skema kerja dan pelaksanaannya. Selain itu dapat juga dijadikan sebagai tolak ukur untuk peningkatan kinerja keuangan khususnya pemerintah pada dinas periode berikutnya.

Pengukuran kinerja sangat penting untuk menilai akuntabilitas bukan sekedar menunjukkan bagaimana kemampuan uang publik dibelanjakan, akan tetapi meliputi kemampuan yang menunjukkan bahwa uang publik tersebut telah dibelanjakan secara ekonomis, efektif, efisien.

Adapun tujuan peneliti adalah untuk mengetahui kinerja keuangan Dinas Perhubungan Provinsi Sumatera Utara, dimana pemerintah sering dinilai sebagai sarang inefisiensi, pemborosan, sumber kebocoran dana, dan intuisi yang merugi. Citra buruk yang masih melekat pada sebagian besar pelayan di Indonesia salah satunya disebabkan masih menyadarkan kita semua akan perlunya perhatian khususnya pada peran tugas langsung dalam pelayanan publik untuk mengukur efektivitas dan efisiensi PAD. Maka perlu dilakukan suatu analisis kinerja keuangan yang dikelolanya. Ada beberapa pendekatan yang bisa digunakan dalam menganalisis kinerja pemerintah dalam mengelola keuangan yaitu Rasio Kemandirian Keuangan Daerah, Rasio Derajat Desentralisasi Fiskal, Rasio Keserasian, Rasio efektivitas PAD, Rasio Efisiensi PAD, dan Rasio Pertumbuhan. Hasil analisis rasio keuangan ini selanjutnya akan digunakan sebagai tolak ukur untuk menilai kemandirian keuangan pemerintah dalam membiayai penyelenggaraan aktivitasnya, mengukur efektivitas dan efisiensi dalam merelasasikan PAD, melihat tingkat keserasian yang dilakukan melalui

kinerjanya, dan mengukur sejauh mana kinerja keuangan dari pertumbuhan PAD. Dengan meneliti kinerja keuangan pemerintah dapat diketahui hasil program dan kegiatan yang dilaksanakan oleh pemerintah.

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian berupa skripsi tentang bagaimana kinerja keuangan Dinas Perhubungan Provinsi Sumatera Utara pada tahun 2013-2017 yang berjudul : “Analisis Kinerja Keuangan Pada Dinas Perhubungan Provinsi Sumatera Utara”.

1.2 Rumusan Masalah

Dari uraian diatas penulis merumuskan masalah yang terdapat dalam skripsi ini adalah”Bagaimana kinerja keuangan pada Dinas Perhubungan Provinsi Sumatera Utara jika dikaji dengan Analisis Rasio Kemandirian Keuangan Daerah, Rasio Derajat Desentralisasi Fiskal, Rasio Keserasian, Rasio Efektivitas PAD, Rasio Efisiensi PAD, Rasio Pertumbuhan”?

1.3 Tujuan Masalah

Adapun tujuan penelitian skripsi ini adalah untuk mengetahui kinerja keuangan Dinas Perhubungan Provinsi Sumatera Utara berdasarkan rasio kemandirian, rasio derajat desentralisasi, rasio keserasian, rasio efektivitas PAD, rasio efisiensi PAD, dan rasio pertumbuhan.

1.4 Manfaat Penelitian

Dengan dilakukannya penelitian ini, penulis berharap agar hasil yang diperoleh dapat memberikan manfaat antara lain :

1. Bagi peneliti, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat untuk memperoleh pemahaman yang lebih mendalam mengenai evaluasi kinerja keuangan pada Dinas Perhubungan Provinsi Sumatera Utara.
2. Bagi instansi, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan informasi dan masukan dalam kinerja keuangan Dinas Perhubungan agar dapat meningkatkan kinerja keuangan.
3. Bagi peneliti selanjutnya, sebagai informasi yang dapat digunakan untuk bahan penelitian dan menambah pengetahuan bagi yang berminat dalam bidang serupa.

BAB II

LANDASAN TEORITIS

2.1 Laporan Keuangan Instansi Pemerintah Daerah

Pengertian akuntansi pemerintahan tidak terlepas dari pengertian akuntansi secara umum. Karena akuntansi pemerintah / keuangan daerah merupakan salah satu jenis akuntansi, maka dalam akuntansi keuangan daerah juga terdapat proses pengidentifikasian, pengukuran, pencatatan, dan pelaporan transaksi-transaksi ekonomi yang terjadi.

Dalam bukunya Abdul Halim menjelaskan bahwa :

Akuntansi keuangan daerah adalah proses pengidentifikasian, pengukuran, pencatatan, dan pelaporan transaksi ekonomi (ekonomi) dari entitas Pemerintah Daerah-Pemda (Kabupaten, Kota, atau Provinsi) yang dijadikan sebagai informasi dalam rangka pengambilan keputusan ekonomi yang diperlukan oleh pihak-pihak eksternal entitas Pemda (Kabupaten, Kota, atau Provinsi).¹

Laporan keuangan merupakan laporan yang terstruktur mengenai posisi keuangan dan transaksi-transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan laporan keuangan daerah merupakan informasi yang menurut data berbagai elemen struktur kekayaan dan struktur finansial merupakan pencerminan hasil aktivitas ekonomi suatu organisasi pemerintah daerah pada saat atau pada periode tertentu.

¹ Abdul Halim, **Akuntansi Keuangan Daerah**, Edisi Ketiga : Salemba Empat, Jakarta, 2007, Hal. 42

Menurut Kasmir, dalam pengertian sederhana **“laporan keuangan adalah laporan yang menunjukkan kondisi keuangan perusahaan pada saat ini atau dalam suatu periode tertentu”**.²

Menurut Hery, bahwa :**Laporan keuangan pada dasarnya adalah hasil dari proses akuntansi yang dapat digunakan sebagai alat untuk mengkomunikasikan data keuangan atau aktivitas perusahaan kepada pihak-pihak yang berkepentingan.**³

Oleh karena itu, akuntansi keuangan daerah merupakan suatu proses pengidentifikasian, pengukuran, pencatatan, dan pelaporan transaksi ekonomi (keuangan) dari suatu daerah (Provinsi, Kabupaten, Kota) yang digunakan sebagai informasi dalam rangka mengambil keputusan ekonomi yang diperlukan oleh pihak-pehak pemda. Pihak eksternal pemda yang memerlukan akuntansi yang dihasilkan oleh akuntansi keuangan daerah antara lain adalah DPRD, Badan Pemeriksa Keuangan, Investor, Kreditur, dan Donatur, Analisis Ekonomi dan Pemerinta Pemda, Rakyat, Pemda Lain, dan Pemerintah Pusat yang seluruhnya termasuk kedalam lingkungan akuntansi keuangan daerah.

Laporan keuangan pemerintah daerah disusun untuk menyajikan informasi yang relevan mengenai posisi keuangan dan seluruh transaksi yang dilakukan oleh pemerintah daerah selama satu periode pelaporan. Laporan keuangan pemerintah daerah terutama digunakan untuk membandingkan realisasi keuangan, menilai efektifitas dan efesiensi pemerintah daerah, dan membantu menentukan ketaatannya terhadap peraturan perundang-undangan.

² Kasmir, **Analisis Laporan Keuangan**, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008, hal. 7

³ Hery, **Teori Akuntansi**, Lembaga Penerbit FEUI, Jakarta, 2013, hal. 7

Abdul Halim mengemukakan pengertian laporan keuangan daerah sebagai berikut :**“Laporan keuangan daerah merupakan informasi yang memuat data berbagai elemen struktur kekayaan dan struktur finansial yang merupakan pencerminan hasil aktivitas ekonomi suatu organisasi pemda pada suatu saat dan atau periode waktu”**.⁴

Maka dapat disimpulkan bahwa laporan keuangan daerah merupakan bagian dari pelaporan keuangan dalam Pemerintah Daerah. Laporan keuangan tersebut merupakan representasi posisi transaksi-transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pemerintah. Oleh karena itu, semua transaksi didalam akuntansi harus dinyatakan dalam satuan uang (rupiah). Laporan keuangan daerah adalah informasi yang disusun oleh suatu pemerintah daerah yang terutama ditunjukkan bagi kepentingan pihak luar pemerintah daerah tersebut.

2.2 Kinerja Instansi Pemerintahan Daerah

2.2.1 Pengertian Kinerja

Kinerja adalah prestasi kerja atau pencapaian yang diterima sebuah perusahaan dalam menjalankan program/kegiatan organisasinya dalam periode tertentu. Menurut Indra Bastian mengemukakan bahwa; **“Kinerja adalah gambaran pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program atau kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi, dan visi organisasi”**.⁵

Dalam buku Mardiasmo menjelaskan bahwa: **“Kinerja organisasi Sektor public bersifat multidimensional, sehingga tidak ada indicator tunggal yang**

⁴ Abdul Halim, **Op. Cit**, hal. 245

⁵ Indra Bastian, **Akuntansi Sektor Publik**: Erlangga, Yogyakarta, 2006, hal. 274

dapat digunakan untuk menunjukkan kinerja secara komprehensif⁶. Selain itu, output yang dihasilkan organisasi sector public juga bersifat intangible sehingga diperlukan pengukuran non-finansial agar dapat mencerminkan output yang sebenarnya dihasilkan.

Kinerja keuangan adalah salah satu analisis yang digunakan untuk melihat sejauh mana suatu perusahaan atau organisasi telah melaksanakan dengan menggunakan aturan-aturan pelaksanaan keuangan secara baik dan benar.

Jadi dapat disimpulkan bahwa kinerja keuangan instansi pemerintah daerah merupakan tingkat pencapaian, kemampuan daerah dalam menjalankan, mengelola, dan mengendalikan sumber daya daerahnya dengan baik dan berorientasi kepada kepentingan masyarakat.

2.2.2 Indikator Kerja

Indikator kerja adalah ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan, dengan memperhitungkan indikatornya.

Menurut Indra Bastian bahwa:

Indikator kerja adalah ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran yang telah ditetapkan, dengan memperhitungkan indikator masukan (*inputs*), keluaran (*outputs*), dan hasil (*incomes*), manfaat (*benefit*), dan dampak (*impacts*).

a) **Indikator masukan (*inputs*) adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan untuk menghasilkan keluaran. Indikator ini dapat berupa data, sumber daya manusia, informasi, kebijaksanaan/peraturan, perundang-undangan, dan sebagainya.**

⁶Mardiasmo, **Akuntansi Sektor Publik**: Andi, Yogyakarta, 2009, hal. 122

- b) Indikator keluaran (*outputs*) adalah sesuatu yang diharapkan langsung dicapai dari suatu kegiatan yang dapat berupa fisik dan/atau nonfisik.
- c) Indikator hasil (*outcomes*) adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya kegiatan pada jangka menengah (efek langsung).
- d) Indikator manfaat (*benefit*) adalah sesuatu yang terkait dengan tujuan akhir dari pelaksanaan kegiatan.
- e) Indikator dampak (*impacts*) adalah pengaruh yang ditimbulkan baik positif maupun negative terhadap setiap tingkatan indikator berdasarkan asumsi yang ditetapkan.⁷

Menurut Mardiasmo peran indikator kinerja pemerintah antara lain :

- a) Untuk membantu memperjelas tujuan organisasi.
- b) Untuk mengevaluasi target akhir (*final outcome*) yang dihasilkan.
- c) Sebagai masukan untuk menentukan skema insentif manajerial.
- d) Memungkinkan bagi pemakai jasa layanan pemerintah untuk melakukan pilihan.
- e) Untuk menunjukkan standar kinerja.
- f) Untuk menunjukkan efektivitas.
- g) Untuk membantu menentukan aktivitas yang memiliki efektivitas biaya yang paling baik untuk mencapai target sasaran.
- h) Untuk menunjukkan wilayah, bagian, atau proses yang masih potensial untuk dilakukan penghematan biaya.⁸

Pemerintah dapat melakukan sejumlah perbandingan dalam upaya melakukan pengukuran kinerja di organisasinya. Beberapa perbandingan yang bias dilakukan antara lain:

1. Membandingkan kinerja tahun ini dengan kinerja tahun lalu.
2. Membandingkan kinerja tahun ini dengan berbagai standar yang diturunkan dari pemerintah pusat atau dari daerah sendiri.
3. Membandingkan kinerja unit atau seksi yang ada pada sebuah departemen dengan unit atau seksi departemen lain yang menyediakan jasa layanan yang sama.

⁷Indra Bastian, *Op. Cit.*, hal. 267

⁸Mardiasmo, *Op. Cit.*, hal. 128

4. Membandingkan dengan berbagai ketentuan pada sektor swasta.
5. Membandingkan semua bidang dan fungsi yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah dengan bidang dan fungsi yang sama pada pemerintah daerah lain.

2.2.3 Pengukuran Kinerja

Pengukuran kinerja organisasi sektor public dapat dilakukan dengan menggunakan indikator kerja.

Menurut Robertson (2002) dalam buku Mahmudi:

“Pengukuran kinerja merupakan suatu proses penilaian kemajuan pekerjaan terhadap pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditentukan, termasuk menghasilkan barang dan jasa, kualitas barang dan jasa, perbandingan hasil kegiatan dengan target, dan efektivitas tindakan dalam mencapai tujuan”.⁹

Stout (2000) dalam buku Ihyaul Ulum juga menjelaskan bahwa:

“Pengukuran kinerja merupakan suatu proses mencatat dan mengukur pencapaian pelaksanaan kegiatan dalam arah pencapaian visi dan misi organisasi melalui hasil-hasil yang ditampilkan berupa produk, jasa ataupun suatu proses”.¹⁰

Ihyaul Ulum juga menjelaskan bahwa:

“Pengukuran Kinerja sektor public dilakukan untuk memenuhi tiga maksud. Pertama, pengukuran kinerja sektor publik digunakan untuk membantu memperbaiki kinerja pemerintah. Kedua, ukuran kinerja sektor publik digunakan untuk pengalokasian sumber daya dan pembuat keputusan. Ketiga, ukuran kinerja sektor publik dimaksudkan untuk mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan”.¹¹

⁹Mahmudi, *Manajemen Keuangan Sektor Publik: STIM YKPN*, Yogyakarta, 2015, hal. 6

¹⁰Ihyaul Ulum, *Audit Sektor Publik*, Edisi I: PT. Bumi Aksara, Jakarta, 2009, hal. 20

¹¹*Ibid*, hal. 21

Artinya, setiap kegiatan organisasi harus dapat diukur dan dinyatakan keterkaitannya dengan pencapaian arah perusahaan dimasa yang akan datang dalam visi dan misi organisasi.

Menurut I Gusti Agung Rai, aspek pengukuran kinerja organisasi sektor publik meliputi hal-hal berikut:

1. ***Input* (masukan)** adalah sumber daya yang dibutuhkan untuk melakukan kegiatan dalam rangka menghasilkan output.
2. ***Process* (proses)** adalah kegiatan yang dilakukan untuk mengolah input menjadi output.
3. ***Output* (keluaran)** adalah barang atau jasa yang dihasilkan secara langsung dari pelaksanaan kegiatan berdasarkan input yang digunakan.
4. ***Outcome* (hasil)** adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya output atau efek langsung dari output pada jangka menengah.¹²

Ihyaul Ulum mengemukakan bahwa “**sistem pengukuran kinerja sektor publik adalah suatu sistem yang bertujuan untuk membantu manajer publik menilai pencapaian suatu strategi melalui alat ukur finansial dan nonfinansial**”.¹³

Menurut Ihyaul Ulum tujuan sistem pengukuran kinerja secara umum adalah:

- a) Untuk mengkomunikasikan strategi secara lebih baik (*top down dan bottom up*).
- b) Untuk mengukur kinerja finansial dan nonfinansial secara berimbang sehingga dapat ditelusuri perkembangan pencapaian strategi.
- c) Untuk mengakomodasi pemahaman kepentingan manajer level menengah dan bawah serta memotivasi untuk mencapai goal congruence.

¹²I Gusti Agung Rai, **Audit Kinerja Sektor Publik**: Salemba Empat, Jakarta, 2008, hal.

¹³Ihyaul Ulum, **Op. Cit**, hal. 20

- d) **Sebagai alat untuk mencapai kepuasan berdasarkan pendekatan individual dan kemampuan kolektif yang rasional.**¹⁴

2.3 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

2.3.1 Pengertian APBD

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan salah satu instrument kebijakan yang dipakai sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan umum dan kesenjangan masyarakat didaerah. Tugas utama dari anggaran adalah mengendalikan aktivitas fiskal pemerintah.

Menurut Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah, **Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPRD).**¹⁵

Menurut Bahtiar Arif **“penganggaran merupakan aktivitas yang terus menerus dari mulai perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pelaporan, dan pemeriksaan”.**¹⁶

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan dokumen yang mencerminkan kondisi keuangan dari pemerintah daerah, didalamnya meliputi informasi mengenai pendapatan, belanja, dan pembiayaan. Melalui suatu analisis anggaran juga dapat menggambarkan rencana strategis yang akan dilaksanakan oleh pemerintah daerah untuk mengurus dan mengelola keuangannya sendiri.

¹⁴Ibid, hal. 21

¹⁵IKAPI Anggota, **Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor. 71 Tahun 2010: Tentang Standar Akuntansi Pemerintahan**, Cetakan Pertama Fokusmedia, Bandung, 2012, hal. 80

¹⁶Bahtiar Arif, Dkk., **Akuntansi Pemerintahan**, Salemba Empat, Jakarta, 2002,hal. 15

APBD adalah dasar pengelolaan keuangan daerah dalam satu tahun anggaran. APBD merupakan rencana pelaksanaan semua pendapatan daerah dan belanja daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi dalam tahun anggaran tertentu. Pemungutan semua penerimaan daerah bertujuan untuk memenuhi target yang ditetapkan APBD. Demikian pula semua pengeluaran daerah dan ikatan yang membebani daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dilakukan sesuai jumlah dan sasaran yang ditetapkan dalam APBD. Karena APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah, maka APBD menjadi dasar kegiatan pengendalian, pemeriksaan, dan pengawasan keuangan daerah.

Menurut Abdul Halim **“Selama ini penyusunan APBD sebagian masih dilakukan perimbangan incremental budget, yaitu besarnya masing-masing komponen pendapatan dan pengeluaran dihitung dengan meningkatkan presentase tertentu”**.¹⁷

Anggaran daerah pada hakekatnya merupakan salah satu alat yang memegang peranan penting dalam rangka meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggungjawab. Dengan demikian maka APBD harus benar-benar dapat mencerminkan kebutuhan masyarakat dengan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Peran anggaran dalam penentuan arah dan kebijakan daerah, tidak lepas dari kemampuan anggaran tersebut dalam mencapai tujuan pemerintah daerah sebagai penyelenggaraan publik. Oleh karena itu, pemerintah daerah

¹⁷Abdul Halim, **Akuntansi Keuangan Daerah**: Salemba Empat, Cetakan Ketiga, Jakarta, 2008, hal. 230

memperhatikan bahwa pada hakekatnya anggaran daerah merupakan perwujudan amanat rakyat pada pihak legislative dan eksekutif untuk meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan umum kepada masyarakat dalam batas ekonomi daerah yang dimilikinya.

Selisih antara anggaran pendapatan dan belanja daerah mengakibatkan terjadinya surplus atau defisit PAD. Surplus anggaran terjadi apabila anggaran pendapatan daerah diperkirakan lebih besar dari anggaran belanja daerah. Defisit anggaran terjadi apabila anggaran pendapatan daerah diperkirakan lebih kecil dari anggaran belanja daerah.

2.3.2 Struktur APBD

Struktur APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri atas pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan.

1. Pendapatan Daerah

Menurut Nurlan Darise :

Pendapatan adalah semua penerimaan Rekening Kas Umum Negara/Daerah yang menambah ekuitas dana lancar dalam periodetahun anggaran yang bersangkutan yang menjadi hak pemerintah, dan tidak perlu dibayar kembali oleh pemerintah.¹⁸

Pendapatan daerah dirinci menurut kelompok pendapatan dan jenis pendapatan. Kelompok pendapatan meliputi Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK), dan lain-lain yang sah dan jenis pendapatan itu meliputi Pajak Daerah,

¹⁸Nurlan Darise, **Akauntansi Keuangan Daerah**, Cetakan Pertama: Indeks, Jakarta, 2008, hal. 97.

Retribusi Daerah, Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK).

2. Belanja Daerah

Belanja daerah merupakan semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode satu tahun anggaran yang bersangkutan. Dalam belanja daerah yang terdiri dari Belanja Langsung dan Belanja Tidak Langsung.

3. Pembiayaan

Dalam setiap APBD, ketiga harus selalu dalam posnya masing-masing yakni Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, dan lain-lain pendapatan yang sah. Akan tetapi bagaimana kondisi APBD suatu daerah defisit atau surplus, tergantung pada kapasitas pendapatan daerah yang bersangkutan.

Pembiayaan dirinci menurut sumber pembiayaan. Sumber-sumber pembiayaan merupakan penerimaan daerah, antara lain sisa lebih perhitungan anggaran tahun lalu, penerimaan dari obligasi serta penerimaan dari penjualan asset daerah yang dipisahkan. Sumber pembiayaan yang merupakan pengeluaran, antara lain pembayaran utang pokok.

2.4 Analisis Kinerja Keuangan Daerah

Kinerja keuangan pemerintah dinilai apabila alokasi dari realisasi anggaran terlaksana dengan baik. Penggunaan analisis rasio keuangan sebagai alat

analisis kinerja keuangan secara luas telah diterapkan pada lembaga perusahaan yang bersifat komersial, sedangkan pada lembaga publik khususnya pemerintah daerah masih sangat terbatas sehingga secara teoritis belum ada kesepakatan yang bulat mengenai nama dan kaidah pengukurannya. Dalam rangka pengelolaan keuangan daerah yang transparan, jujur, demokratis, efektif, efisien, dan akuntabel, maka analisis rasio keuangan perlu dilaksanakan.

Beberapa rasio yang dapat dikembangkan berdasarkan data keuangan yang bersumber dari LRA antara lain Rasio Kemandirian Keuangan Daerah, Rasio Derajat Desentralisasi Fiskal, Rasio Efektivitas PAD, Rasio Efisiensi PAD, Rasio Keserasian, dan Rasio Pertumbuhan.

2.4.1 Rasio Kemandirian

Rasio kemandirian keuangan daerah menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat. Semakin tinggi rasio kemandirian berarti tingkat ketergantungan daerah terhadap bantuan pihak pemerintah pusat dan pemerintah semakin rendah, demikian pula sebaliknya. Rasio ini juga menggambarkan tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah. Semakin tinggi rasio ini berarti semakin tinggi partisipasi masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi daerah yang merupakan komponen dari PAD. Secara sederhana rasio kemandirian dapat diformulasikan sebagai berikut :

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

Secara umum, kriteria kemampuan keuangan daerah dapat dikategorikan sebagai berikut :

Tabel 2.1
Tingkat Kemandirian dan Kemampuan Daerah

Kemampuan Keuangan	Kemandirian (100%)	Pola Hubungan
Rendah Sekali	0 – 25	Instruktif
Rendah	25 – 50	Konsultif
Sedang	50 – 75	Partisipatif
Tinggi	75 – 100	Delegatif

Sumber : Abdul Halim (2007 : 169).

1. Pola hubungan instruktif, dimana peranan pemerintah pusat lebih dominan dari pada kemandirian pemerintah daerah (daerah yang tidak mampu melaksanakan otonomi daerah).
2. Pola hubungan konsultatif, yaitu campur tangan pemerintah pusat sudah mulai berkurang karena daerah dianggap sedikit lebih mampu melaksanakan otonomi daerah.
3. Pola hubungan partisipatif, peranan pemerintah pusat sudah mulai berkurang, meningkat daerah yang bersangkutan tingkat kemandiriannya mendekati mampu melaksanakan urusan otonomi daerah.
4. Pola hubungan delegatif, yaitu campur tangan pemerintah sudah tidak ada karena daerah telah benar-benar mampu dan mandiri dalam melaksanakan urusan otonomi daerah.

2.4.2 Rasio Derajat Desentralisasi

Derajat desentralisasi dilihat dari perbandingan PAD dengan Total Pendapatan Daerah (TPD). Mahmudi mengatakan bahwa :

“Derajat desentralisasi dihitung berdasarkan perbandingan antar jumlah Pendapatan Asli Daerah dengan total penerimaan daerah”¹⁹.

Rasio ini menunjukkan derajat kontribusi PAD terhadap total penerimaan daerah. Semakin tinggi kontribusi PAD maka semakin tinggi kemampuan pemerintah daerah dalam menyelenggarakan desentralisasi. Rasio ini dirumuskan sebagai berikut:

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

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa PAD merupakan aspek yang dapat menentukan keberhasilan suatu daerah dalam menyelenggarakan desentralisasi. Semakin tinggi PAD maka semakin besar kemampuan keuangan daerah untuk membiayai belanja pemerintah dalam menjalankan roda pemerintahan. Kriteria penilaian tingkat desentralisasi dapat dikategorikan sebagai berikut :

Tabel 2.2
Kriteria Penilaian Rasio Desentralisasi

Persentase PAD terhadap TPD	Tingkat Desentralisasi
0,00 – 10,00	Sangat Kurang
10,00 – 20,00	Kurang
20,00 – 30,00	Sedang
30,00 – 40,00	Cukup
40,00 – 50,00	Baik
>50,00	Sangat Baik

Sumber : Tim Litbang Depdagri – Fisipol UGM, 1991 dalam Bisma (2010:78)

¹⁹Mahmudi, **Analisis Laporan Keuangan Pemerintah Daerah**, Yogyakarta: STIM YKPN, 2007, hal. 142

2.4.3 Rasio Keserasian

Rasio keserasian menggambarkan bagaimana pemerintah daerah memprioritaskan alokasi dananya pada belanja rutin dan belanja pembangunannya secara optimal. Semakin tinggi persentase dana yang dialokasikan untuk belanja rutin berarti persentase belanja investasi (belanja pembangunan) yang digunakan untuk menyediakan sarana dan prasarana masyarakat cenderung semakin kecil. Pemerintah daerah dengan tingkat pendapatan yang tinggi cenderung memiliki porsi belanja operasi yang lebih tinggi dibandingkan pemerintah daerah yang tingkat pendapatannya rendah. Rasio belanja operasi dirumuskan sebagai berikut :

$$\text{Rasio Belanja Operasi} = \frac{\text{Total Belanja Operasi}}{\text{Total Belanja Daerah}} \times 100 \%$$

Belum ada patokan yang pasti berapa besarnya Rasio Belanja Operasi maupun Modal terhadap APBD yang ideal, karena sangat dipengaruhi oleh dinamisasi kegiatan pembangunan dan besarnya kebutuhan investasi yang diperlukan untuk mencapai pertumbuhan yang ditargetkan.

Tabel 2.3
Keserasian Belanja Keuangan Daerah

Keserasian Belanja Keuangan Daerah	Rasio Efisiensi (%)
Tidak Serasi	0 – 20
Kurang Serasi	>20 – 40
Cukup Serasi	>40 – 60
Serasi	>60 – 80
Sangat Serasi	>80 – 100

Sumber : Moh. Mahsum, Pengaruh Kinerja Keuangan Daerah Terhadap Kesejahteraan pada Kabupaten/Kota di Provinsi Bali, Simposium Nasional Akuntansi, 2005, Semarang.

2.4.4 Rasio Efektivitas Pendapatan Asli Daerah

Rasio efektivitas PAD menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan PAD yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah. Semakin tinggi rasio efektivitas PAD, maka semakin baik kinerja pemerintah daerah.

Menurut MAhmudi: **“Rasio efektivitas PAD dihitung dengan cara membandingkan realisasi penerimaan PAD dengan target PAD (dianggarkan)”**.²⁰

Rasio efektivitas diukur dengan :

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

Secara umum, nilai efektivitas PAD dapat dikategorikan sebagai berikut :

Tabel 2.4
Kriteria Efektivitas PAD

Kriteria Efektivitas	Rasio Efektivitas (%)
Sangat Efektif	>100
Efektif	90 – 100
Cukup Efektif	80 – 90
Kurang Efektif	60 – 80
Tidak Efektif	0 – 60

Sumber : Andri Haryanto, *Analisis Efektivitas, Kemandirian dan Desentralisasi Pemerintah Kota Medan*. Skripsi, Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, 2014, hal. 19.

2.4.5 Rasio Efisiensi Belanja Daerah

Rasio efisiensi menggambarkan perbandingan antara realisasi belanja daerah dengan anggaranbelanja daerah. Kinerja pemerintah daerah dalam melakukan dikategorikan efisien apabila rasio yang dicapai kurang dari 1 atau dibawah 100%. Semakin kecil rasio efisiensi berarti kinerja pemerintahan semakin baik. Untuk itu pemerintah daerah perlu menghitung secara cermat

²⁰Mahmudi, *Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah*, Edisi Kedua, Yogyakarta: Sekolah Tinggi Ilmu Manajemen YKPN, 2010, hal. 143

berapa besar biaya yang dikeluarkan untuk merealisasikan seluruh belanja yang diterimanya sehingga dapat diketahui apakah kegiatan belanja daerah tersebut efisien atau tidak.

Mahmudi mengatakan **“Untuk mengukur kinerja pemerintah daerah dalam memobilisasi Belanja Daerah, indikator rasio efektivitas Belanja Daerah saja belum cukup, sebab meskipun jika dilihat dari rasio efektivitasnya sangat besar, maka berarti Belanja Daerah tersebut tidak efisien. Oleh karena itu perlu pula dihitung rasio efisien Belanja Daerah”**.²¹

Rasio ini dihitung dengan cara membandingkan realisasi belanja daerah dengan realisasi anggaran belanja daerah. Untuk dapat menghitung realisasi. Rasio efisiensi dihitung dengan rumus :

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

Untuk mengetahui perbandingan antara realisasi belanja dan anggaran belanja daerah dengan menggunakan ukuran efisiensi tersebut, maka penilaian kinerja keuangan daerah dapat ditentukan sebagai berikut:

Tabel 2.5
Kriteria Efisiensi Belanja Daerah

Kriteria Efisiensi	Efisiensi Belanja Daerah (%)
Tidak Efisien	>100
Kurang Efisien	90 – 100
Cukup Efisien	80 – 90
Efisien	60 – 80
Sangat Efisien	<60

Sumber: Andi Melisa Anatasia, Evaluasi Kinerja Keuangan Daerah Kabupaten Bulukumba. Skripsi, Universitas Hasanuddin Makasar, 2012, hal. 20

²¹Ibid, hal. 143

2.4.6 Rasio Pertumbuhan

Rasio pertumbuhan bermanfaat untuk mengetahui apakah pemerintah daerah dalam tahun anggaran bersangkutan atau selama beberapa periode anggaran, kinerja anggarannya mengalami pertumbuhan pendapatan atau belanja secara positif atau negative.²²

Rasio ini mengukur seberapa besar kemampuan pemerintah daerah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilannya yang telah dicapai dari satu periode ke periode berikutnya.

Abdul Halim mengatakan: **“Dengan diketahuinya pertumbuhan untuk masing-masing komponen sumber pendapatan dan pengeluaran, dapat digunakan untuk mengevaluasi potensi-potensi mana yang perlu mendapatkan perhatian”.**²³ Rumus untuk menghitung rasio pertumbuhan adalah sebagai berikut:

$$r = \frac{P_n - P_0}{P_0}$$

keterangan :

r = Rasio Pertumbuhan

P_n = Total Pendapatan Daerah/PAD/Belanja Modal/Belanja Operasi yang dihitung dari tahun ke-n

P₀ = Total Pendapatan Daerah/PAD/ Belanja Modal/ Belanja Operasi yang dihitung pada tahun ke-0 (tahun sebelum n)

Rasio pertumbuhan berfungsi untuk mengevaluasi potensi-potensi daerah yang perlu mendapatkan perhatian. Semakin tinggi nilai Total Pendapatan Daerah (TPD), PAD, dan Belanja Operasi, maka pertumbuhannya adalah positif. Artinya

²²Ibid, hal. 138

²³Abdul Halim, **Op. Cit**, hal. 241

bahwa daerah yang bersangkutan telah mampu mempertahankan dan meningkatkan pertumbuhan dari periode yang satu ke periode berikutnya. Jika semakin tinggi nilai TPD, PAD, dan Belanja Operasi yang diikuti semakin rendahnya Belanja Modal, maka pertumbuhannya adalah negative. Artinya bahwa pemerintah belum mampu meningkatkan pertumbuhan daerahnya.

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Desain Penelitian

Penelitian ini didesain dengan menggunakan metode deskriptif yaitu suatu pendekatan penelitian yang membicarakan beberapa kemungkinan untuk memecahkan masalah aktual dengan cara mengumpulkan data, menyusun, mengklarifikassi, dan menganalisis. Pada penelitian ini peneliti menggunakan metode deskriptif untuk menilai kinerja keuangan Dinas Perhubungan Sumatera Utara. Kinerja keuangan akan dianalisis dengan menggunakan rasio keuangan antara lain Rasio Kemandirian Keuangan Daerah, Rasio Derajat Desentralisasi Fiskal, Rasio Efektivitas PAD, Rasio Efisiensi PAD, Rasio Keserasian, dan Rasio Pertumbuhan.

3.2 Objek Penelitian

Objek penelitian ini adalah Kinerja Keuangan Dinas Perhubungan Provinsi Sumatera Utara. Dinas Perhubungan Provinsi Sumatera Utara yang berlokasi di Jalan Imam Bonjol No. 61 Medan Polonia.

3.3 Jenis dan Sumber Data

3.3.1 Jenis Data

Jenis data yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah data kuantitatif yaitu data yang dapat diukur dalam suatu skala numeric yaitu beberapa rencana dan realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Dinas Perhubungan Provinsi Sumatera Utara.

3.3.2 Sumber data

Sumber data yang digunakan dalam penulisan penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder adalah data yang dikumpulkan oleh pihak lain. Yang dimana data ini diperoleh dari dokumen-dokumen resmi serta sumber lainnya.

3.4 Metode Pengumpulan Data

1. Metode Kepustakaan

Metode ini digunakan dengan cara mempelajari dan menelaah pustaka yang berhubungan dengan masalah yang dihadapi. Penelitian ini digunakan berdasarkan kepustakaan dengan cara membaca dan mempelajari buku-buku yang berhubungan dengan Analisis Kinerja Keuangan, seperti; Akuntansi Keuangan Daerah, Pengelolaan Keuangan Daerah yang berhubungan dengan masalah yang dianalisis.

2. Metode Dokumentasi

Metode pengumpulan data dengan cara mengumpulkan dokumen yang berhubungan dengan penelitian yang dilakukan. Data yang didapat dari metode ini adalah rencana dan realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Dinas Perhubungan Provinsi Sumatera Utara tahun 2013 sampai 2017.

3.5 Metode Analisis Data

Menurut Sugiono : **“metode deskriptif adalah metode yang digunakan untuk menganalisis atau menggambarkan data yang terkumpul sebagaimana adanya tanpa bermaksud membuat kesimpulan yang berlaku umum atau generalisasi”**.²⁴

²⁴Sugiono, **Metode Penelitian**, (http://repository.upi.edu./6/S_PEA_0800999_CHAPTER.pdf), tahun 2009, hal. 2.

Data yang telah dikumpulkan akan dianalisis menggunakan metode deskriptif. Metode analisa dengan terlebih dahulu mengumpulkan data yang ada kemudian diklarifikasi, dianalisa, selanjutnya diinterpretasikan sehingga dapat memberikan gambaran yang jelas mengenai keadaan yang diteliti. Dalam hal ini analisa data akan dilakukan dengan menggunakan rasio keuangan daerah yang telah dijabarkan pada bab sebelumnya.

Rasio keuangan daerah yang digunakan yaitu :

1. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah
2. Rasio Derajat Desentralisasi Fiskal
3. Rasio Efektivitas PAD
4. Rasio Efisiensi Belanja Daerah
5. Rasio Keserasian
6. Rasio Pertumbuhan