

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Pertimbangan mendasar dari terselenggaranya Otonomi Daerah (Otonomi Daerah) adalah ditinjau dari perkembangan kondisi di dalam negeri yang mengindikasikan bahwa rakyat menghendaki keterbukaan dan kemandirian. Selanjutnya peningkatan kemandirian Pemerintah Daerah tersebut diharapkan dapat diraih melalui otonomi daerah. Pemerintah ingin melaksanakan pasal 18 UUD 1945, yaitu dengan melaksanakan otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab.

Otonomi Daerah di Indonesia didasarkan pada Undang-undang nomor 22 tahun 1999 dan Undang-undang 32 tahun 2004 tentang pemerintah Daerah dan Undang-undang nomor 25 tahun 1999 dan Undang-undang nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah dengan sistem pemerintahan desentralisasi dan sudah mulai efektif dilaksanakan sejak 1 Januari 2001.

Misi utama Undang-undang nomor 33 tahun 2004 adalah bukan hanya melimpahkan kewenangan pembagunan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, tetapi yang lebih penting adalah efisiensi dan efektifitas sumber daya keuangan

Kabupaten Humbang Hasundutan sebagai salah satu daerah otonom dimaksud yang diberi wewenang dari pemerintah pusat untuk mengurus dan mengatur segala anggaran rumah tangga dimana Kabupaten HumbangHasundutan

memiliki banyak potensi yang dapat digali untuk dapat dijadikan sumber pendapatan dari berbagai sektor.

Analisis keuangan adalah suatu usaha untuk mengidentifikasi ciri-ciri keuangan berdasarkan laporan keuangan yang tersedia. Analisis kinerja keuangan terhadap APBD (Anggaran Pendapatan Belanja Daerah) dilakukan dengan cara membandingkan hasil yang dicapai oleh suatu daerah dari satu periode terhadap periode-periode sebelumnya, sehingga dapat diketahui bagaimana kecenderungan yang terjadi. Analisis kinerja keuangan APBD (Anggaran Pendapatan Belanja Daerah) diharapkan dapat menjadi suatu alat ukur untuk menilai kemandirian keuangan daerah dalam menghargai penyelenggaraan otonomi daerahserta dapat melihat pertumbuhan dan perkembangan pendanaan pendapatan dan pengeluaran yang dilakukan selama periode waktu tertentu.

Pada Laporan APBD tahun 2011-2015 yaiturealisasi pendapatan Pemerintah Kabupaten Humbang Hasundutan terdiri dari Pendapatan Asli daerah, Pendapatan Transfer dan Lain-lain Pendapatan yang sah. Realisasi pendapatan pada Kabupaten Humbang Hasundutan selalu mengalami peningkatan dari tahun sebelumnya, padatahun 2011 sebsar Rp 464.390.691.265,77, tahun 2012 sebesar Rp 551.371.659.058,22, tahun 2013 sebesar Rp. 627.805.970.533,77, tahun 2014 sebesar Rp 721.469.692.393,38 dan tahun 2015 sebesar Rp. 773.203.863.207,22. Data rinci Pendapatan daerah Kabupaten Humbang Hasundutan terdapat di Lampiran

Pada realisasi belanja Daerah Pemerintah Kabupaten Humbang Hasundutan terdiri dari belanja tidak langsung dan belanja langsung, realisasi

belanja daerah pada tahun 2011 sebesar Rp 432.517.402.736,77, tahun 2012 sebesar Rp. 511.537.853.879,00, tahun 2013 sebesar Rp 605.789.787.843,10, tahun 2014 sebesar Rp 700.844.955.590,36 dan tahun 2015 sebesar Rp 772.298.662.007,00. Data rincian belanja daerah terdapat di Lampiran

Seluruh pendapatan asli daerah dari kabupaten Humbang Hasundutan baik dari sektor Pajak bumi dan Bangunan, Retribusi, kekayaan yang sah, dan PAD lain-lain, dikelola oleh Badan Pengelolaan keuangan Pendapatan dan Aset Daerah yang akan dibagi dan dikelola secara merata dengan prinsip berimbang demi mencapai masyarakat yang makmur adil dan sejahtera.

Pada Belanja daerah dari Kabupaten Humbang Hasundutan baik dari belanja langsung dan belanja tidak Langsung yang dikelola oleh Badan pengelolaan keuangan pendapatan dan aset Daerah dikatakan kinerja anggaran belanja daerah baik dinilai baik apabila realisasi belanja lebih rendah dari jumlah yang dianggarkan.

Konsekuensi pelaksanaan otonomi daerah ialah tuntutan bagi pemerintah daerah untuk mampu membiayai sendiri penyelenggaraan pembangunan daerah serta pemberian pelayanan kepada masyarakat yang menjadi kewenangannya.

Namun masalah yang sering muncul dalam upaya untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah adalah rendahnya kemampuan pemerintah daerah untuk menghasilkan prediksi pendapatan daerah yang akurat, sehingga pendapatan daerah belum dapat dipungut secara optimal.

Melihat fenomena diatas, dalam konteks otonomi daerah, kemampuan suatu daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah dapat ditunjukkan dengan

penerapan signifikan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam membiayai daerahnya.

Berdasarkan Latarbelakang yang penulis yang uraikan di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai kinerja keuangan Daerah di kabupaten Humbang Hasundutan dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, melalui penulisan skripsi dengan judul **“Analisis Kinerja Keuangan Kabupaten Humbang Hasundutan”**

1.2. Rumusan Masalah

Didalam sebuah penelitian perumusan masalah sangat penting, untuk menentukan tujuan dari penelitian yang dilakukan

Menurut Muh. Nazir mengemukakan bahwa :

Masalah timbul karena adanya tantangan, adanya kesangsian atau kebingungan kita terhadap suatu hal atau fenomena, adanya kemenduaan arti (Ambiguity), adanya halangan dan rintangan, adanya celah (GAP) baik antar kegiatan atau antar fenomena, baik yang telah ada ataupun yang akan ada¹

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut :

“Bagaimana Kinerja Keuangan Pemerintahan Kabupaten Humbang Hasundutan selama periode 2011-2015?”

¹Moh. Nazir. **Metode Penelitian**, Catatan ketujuh: Ghalia Indonesia, Bogor Oktober 2011. Hal 111

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian skripsi ini adalah untuk mengetahui kinerja keuangan daerah pemerintah kabupaten Humbang Hasundutan selama periode 2011-2015.

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 atau menambah pengetahuan tentang bagaimana menganalisis rasio keuangan.

2. Bagi Pemerintah Kabupaten Humbang Hasundutan

Diharapkan dapat menjadi tolok ukur dan bahan pertimbangan pengambilan keputusan yang terkait dengan kinerja keuangan daerah, baik jangka waktu pendek maupun jangka panjang.

3. Bagi Pembaca dan Peneliti selanjutnya

Penelitian ini diharapkan dapat sebagai bahan untuk mengkaji lebih lanjut kinerja keuangan pemerintah daerah

BAB II

URAIAN TEORITIS

2.1. Pemerintah Daerah dan Otonomi Daerah

2.1.1. Pengertian Pemerintah Daerah

Defenisi Pemerintahan di dalam UU No.32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah pasal 1 ayat (2), adalah sebagai berikut :

Pemerintah daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem atau prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²

Melihat definisi pemerintahan daerah seperti yang telah dikemukakan di atas, maka yang dimaksud pemerintahan daerah disini adalah penyelenggaraan daerah otonom oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi dimana unsur penyelenggaran daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota dan perangkat daerah

2.1.2. Tujuan Pemerintah Daerah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah:

Pembentukan Daerah pada dasaarnya bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya

²**Sistem Pemerintah Daerah-Otonomi Daerah**
<http://demokrasiindonesia.blogspot.co.id/2014/10/sistem-pemerintahan-daerah-otonomi.html>

kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian kesejahteraan masyarakat melalui:

- a. Peningkatan pelayanan kepada masyarakat;**
- b. Percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi;**
- c. Percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah;**
- d. Percepatan pengelolaan potensi daerah;**
- e. Peningkatan keamanan dan kertertiban;**
- f. Peningkatan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah.³**

Tujuan utama dibentuknya pemerintah adalah untuk menjaga suatu sistem sehingga masyarakat bisa menjalani kehidupannya secara wajar. Pemerintahan pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemmapuan dan kreativitasnya demi mencapai kemajuan bersama. Dikaitkan dengan pembentukan daerah otonom baru diharapkan pelayanan kepada masyarakat menjadi lebih terjamin, dalam arti bahwa masyarakat setempat lebih memiliki akses kepada pelayanan publik yang lebih baik.

2.1.3. Pengertian Otonomi Daerah

Otonomi Daerah adalah upaya pemberdayaan daerah dalam pengambilan keputusan daerah secara lebih leluasa dan bertanggungjawab untuk mengelola sumber daya yang dimiliki sesuai dengan kepentingan, prioritas dan potensi daerah sendiri

Otonomi Daerah menurut UU No. 32 Tahun 2004 pasal 1 ayat 5 tentang Pemerintah Daerah bahwa :

³**PembentukanDaerah**.[http://4iral0tus.blogspot.co.id/2011/06/pembentukan -daerah.html](http://4iral0tus.blogspot.co.id/2011/06/pembentukan-daerah.html)

Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.⁴

Terdapat dua nilai dasar yang dikembangkan dalam UUD 1945 berkenaan dengan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia, yaitu :

- 1. Nilai unitaris, yang diwujudkan dalam pandangan bahwa Indonesia tidak mempunyai kesatuan pemerintah lain di dalamnya yang bersifat negara, yang berarti kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa dan negara Republik Indonesia tidak akan terbagi di antara kesatuan-kesatuan pemerintah; dan**
- 2. Nilai dasar Desentralisasi Teritorial, dari isi dan jiwa pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 beserta penjelasannya sebagaimana tersebut di atas maka jelaslah bahwa Pemerintah diwajibkan untuk melakukan politik desentralisasi dan dekonsentrasi di bidang ketatanegaraan.⁵**

Dalam UU No. 32 Tahun 2004 pemberian kewenangan otonomi kepada daerah kabupaten dan daerah kota didasarkan pada asas deentralisasi yang dilaksanakan secara luas, nyata dan bertanggung jawab

Kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintah yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan. Peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan di bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan PP

Jika dikaitkan dengan sistem hubungan keuangan pusat dan daerah, maka pengertian otonomi dan desentralisasi saling berkaitan dan tampak lebih jelas. Oleh karena itu, di dalam setiap pendistribusian fungsi atau kewenangan dari

⁴Himpunan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia Menurut Sistem Engelbrecht Buku Satu : Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 2006, hal 35

⁵Himpunan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia Menurut Sistem Engelbrecht, **Op.Cit.**, hal 40

tingkatan pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah harus disertai atau diikuti distribusi pembiayaan atau keuangan yang memadai

Abdul Halim mengemukakan bahwa :

Otonomi daerah adalah wewenang yang dimiliki daerah otonom untuk mengatur dan mengurus masyarakatnya menurut kehendak sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁶

Sedangkan pada pasal 1 ayat 6 menyatakan bahwa:

Daerah otonom adalah kesatuan masyarakat huku yang mempunyai batas wilayah yang mempunyai batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakara sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁷

Agar dalam penyelenggaraan otonomi daerah yang menitik beratkan pada kabupaten/kota sesuai dengan tujuannya, seperti yang dijelaskan dalam penjelasan UU No.32 Tahun 2004, bahwa penyelenggaraan pemerintah daerah mempunyai prinsip sebagai berikut:

1. **Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokratis, keadilan, pemerataan, potensi dan keanekaragaman daerah**
2. **Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab**
3. **Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah kabupaten dan kota, sedangkan untuk propinsi merupakan otonomi yang terbatas**
4. **Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan kontribusi negara, sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah, serta antar daerah**

⁶Abdul Halim, **Akuntansi Keuangan Daerah**, Cetakan Ketiga, Salemba Empat, Jakarta, 2007, hal. 1.

⁷Himpunan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia menurut sistem Engelbrecht, **Op.Cit.**, hal 35

5. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom dan karenanya dalam daerah kabupaten dan daerah kota tidak ada bagi wilayah administrasi
6. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik fungsi legislatif, fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintah daerah
7. Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada daerah propinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah.⁸

2.2. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

2.2.1. Pengertian APBD

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

Sejak orde lama sampai pada era pasca reformasi pemahaman mengenai APBD terus mengalami perubahan.

Menurut Abdul Halim mengatakan bahwa:

APBD merupakan rencana operasional keuangan pemerintah daerah, dimana pada satu pihak menggambarkan perkiraan pengeluaran setinggi-tingginya guna membiayai kegiatan-kegiatan dan proyek-proyek daerah selama satu tahun anggaran tertentu, dan di pihak lain menggambarkan perkiraan dan sumber-sumber penerimaan daerah guna menutupi pengeluaran-pengeluaran yang dimaksud.⁹

Di era pasca reformasi bentuk APBD banyak mengalami perubahan yang cukup mendasar. Bentuk APBD yang pertama didasari oleh Keputusan Menteri Dalam Negeri 29 Tahun 2002 tentang pengurusan, pertanggungjawaban dan

⁸Undang-undang No 32 Tahun 2004

⁹Abdul Halim, Akuntansi Keuangan Daerah (Akuntansi Sektor Publik), Edisi Ketiga Salemba Empat, Jakarta,2007, hal 20

pengawasan keuangan daerah, serta tata cara penyusunan perhitungan anggaran pendapatan dan belanja daerah

Menurut Abdul Halim bahwa:

Pada UU No.17 Tahun 2013 tentang Keuangan Negara dikemukakan sebagai berikut:

1. Penyampaian pokok-pokok kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro oleh pemerintah.
2. Pembahasan kerangka ekonomi makro dan kebijakan fiskal oleh DPR dan pemerintah.
3. Penetapan kebijakan umum dan prioritas anggaran sebagai pedoman bagi departemen/lembaga.
4. Menteri/ pimpinan lembaga menyusun rancangan serta perkiraan anggaran tahun berikut berdasarkan target prestasi yang hendak dicapai.
5. Menteri/ pimpinan lembaga melakukan pembahasan dengan komisi DPR mengenai rancangan anggaran, sesuai dengan pedoman dari menteri keuangan dan hasilnya juga disampaikan kepada Menteri Keuangan
6. Presiden menyampaikan RAPBN pada pertengahan Agustus.
7. Penetapan APBN dilakukan dua bulan sebelum awal tahun anggaran yang bersangkutan agar dokumen pelaksanaan anggaran dapat diterbitkan tepat waktu dan Pemda mempunyai waktu yang cukup untuk menyusun dan menetapkan APBD

8. Dalam membahas dan menetapkan anggaran, UU susunan dan kedudukan mengatur kewenangan panitia anggaran dan komisi-komisi sektoral pada lembaga legislatif.¹⁰

Dengan Peraturan Daerah. Anggaran Pendapatan dan Daerah menurut Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 dapat disajikan dibawah ini:

Tabel 2.1
Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Pendapatan Daerah	Belanja Daerah	Pembiayaan Daerah
PAD Pajak Daerah Retriusi Daerah Hasil pengelolaan Kekayaan daerah yang dipisahkan Dan lain-lain PAD yang sah	Belanja Tidak langsung Belanja pegawai Bunga Subsidi Hibah Bantuan Sosial Bantuan bagi Hasil Bantuan Keuangan Belanja Tak terduga	Penerimaan Pembiayaan SILPA Pencairan Dana Cadangan Hasil Penjualan Kekayaan daerah yang dipisahkan Penerimaan kembali pemberian pinjaman Penerimaan oitang daerah
Dana Perimbangan Dana Bagi Hasil Dana Alokasi Umum Dana Alokasi Khusus	Balanja Langsung Belanja Pegawai Belanja Barang dan Jasa Belanja Modal	Pengeluaran Pembagian Pembentukan dana Cadangan Investasi Pemda Pembayaran pokok utang Pemberian pinjaman Daerah

¹⁰**Ibid.** Hal. 18-19

<p>Lain-Lain Pendapatan Daerah yang Sah</p> <p>Hibah tak mengikat</p> <p>Dana darurat dari pemerintah</p> <p>Dana bagi hasil pajak dari provinsi</p> <p>Dana penyesuaian & Dana otonomi Khusus</p> <p>Bantuan keuangan insidari prov</p>		
---	--	--

Sumber: Permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang **Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah**

Menurut Nurlan Darise mengatakan bahwa :

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan Pemerintah Daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah.¹¹

Para anggaran dalam penelitian arah dan kebijakan daerah, tidak lepas dari kemampuan anggaran tersebut dalam mencapai tujuan pemerintah daerah sebagai penyelenggaraan pelayanan publik. Oleh karena itu, Pemerintah daerah perlu memperhatikan bahwa pada hakekatnya anggaran daerah merupakan perwujudan amanat rakyat pada pihak eksekutif untuk meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan umum kepada masyarakat dalam batas otonomi daerah yng di miliknya.

¹¹Nurlan Darise, **Pengelolaan Keuangan pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD)**, Edisi Kedua, Cetakan Pertama: Indeks, Jakarta, 2009, hal. 32.

2.2.2. Struktur APBD

Setelah keluarnya kebijakan otonomi daerah, maka timbul konsekuensi terhadap berbagai perubahan dalam keuangan daerah, termasuk struktur APBD. Kini struktur APBD mengalami perubahan bukan lagi anggaran berimbang seperti sebelumnya, tetapi disesuaikan dengan kondisi keuangan daerah. Artinya setiap daerah memiliki perbedaan struktur APBD sesuai dengan kapasitas keuangan atau pendapatan masing-masing

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

2.2.2.1. Pendapatan Daerah

Pendapatan daerah dirinci menurut kelompok pendapatan dan jenis pendapatan. Kelompok pendapatan meliputi PAD, DAU/DAK, dan Lain-lain yang sah dan jenis Pendapatan itu meliputi Pajak Daerah, Retribusi Daerah, DAK, DAU.

Pendapatan daerah dikelompokkan sebagai berikut:

a. Pendapatan Asli Daerah

Kelompok Pendapatan Asli Daerah dibagi menurut jenis pendapatan yang terdiri atas :

1. Pajak Daerah yaitu pungutan yang dilakukan Pemerintah Daerah berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku. Pajak daerah ini dapat dibedakan dalam dua kategori yaitu pajak daerah yang

ditetapkan oleh peraturan daerah dan pajak negara yang pengelolaannya dan penggunaannya diserahkan kepada daerah.

2. Retribusi Daerah yaitu pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.
3. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan yaitu penerimaan yang berupa hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, yang terdiri dari bagian laba Perusahaan Daerah Air Minum, bagian laba lembaga keuangan bank, bagian laba lembaga keuangan non bank, bagian laba perusahaan milik daerah lainnya dan bagian laba atas penyertaan modal/investasi kepada pihak ketiga.
4. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah yaitu meliputi hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dapat dipisahkan, jasa giro, pendapatan bunga dan komisi, potong ataupun bentuk lain sebagai akibat penjualan dan atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh Daerah.

b. Dana Perimbangan

Dana Perimbangan dibagi menurut jenis pendapatan :

1. Dana Alokasi Hasil
2. Dana lokasi Khusus
3. Dana Alokasi Umum

c. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah

Lain-lain PAD yang Sah dibagi menurut jenis pendapatan yang mencakup:

1. Hibah berasal dari Pemerintah, Pemerintah Daerah lainnya, Badan/lembaga atau organisasi
2. Dana darurat dari Pemerintah dalam rangka penanggulangan korban akibat bencana alam
3. Dana Bagi Hasil pajak dari Provinsi Kabupaten
4. Dana penyesuaian dan Dana Otonomi Khusus yang ditetapkan oleh pemerintah.

2.2.2.2. Belanja Daerah

Belanja Daerah merupakan semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan Menurut Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2005 bahwa : **“Belanja adalah semua pengeluaran oleh bendahara Umum Negara/Bendahara umum Daerah yang mengurangi ekuitas dana lancar dalam periode tahun anggaran bersangkutan yang tidak akan diperoleh pembayarannya oleh pemerintah.”**¹²

¹²Komite Standar Akuntansi Pemerintah, **Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2005 Standard Akuntansi Pemerintah**: Salemba Empat, Jakarta, 2009, Paragraf 8, PSAP 011-3

Pembiayaan

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

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

Menurut Tulis S. Meliala, dkk :

Pembiayaan (*financing*) adalah seluruh transaksi keuangan pemerintah, baik penerimaan maupun pengeluaran, yang perlu dibayar atau akan diterima kembali, yang dalam penganggaran pemerintah terutama dimaksudkan untuk menutup defisit dan atau memanfaatkan surplus anggaran.¹³

Menurut Nurlan Darise pembiayaan Daerah Terdiri dari :

Penerimaan Pembiayaan mencakup :

- a. Sisa lenih perhitungan anggaran tahun anggaran sebelumnya (SILPA)**
- b. Pencairan dana cadangan;**
- c. Hasil penjualan kekayaan daerah yang dipashkan;**
- d. Penerimaan pinjaman daerah;**
- e. Penerimaan kembali pemberian pinjaman; dan**

¹³Tulis S. Meliala, dkk, **Akuntansi Sektor Publik**, Edisi Kedua, Semesta Media, Jakarta, 2007, hal. 49.

f. Penerimaan piutang daerah

Pengeluaran Pembiayaan mencakup:

- a. Pembentukan dana cadangan;**
- b. Penertaan Modal (investasi) Pemerintah Daerah**
- c. Pembayaran pokok utang; dan**
- d. Pemberian pinjaman daerah.¹⁴**

2.3. Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

2.3.1. Pengertian Kinerja

Menurut Indra Bastian : Kinerja adalah gambaran pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi¹⁵

Menurut Ihyaul Ulum: “Kinerja (*performance*) adalah gambaran mengenai pencapaian, prestasi atau unjuk kerja dari instansi pemerintah.”¹⁶

Kinerja merupakan hasil atau tingkat pencapaian organisasi dalam pelaksanaan suatu kegiatan atau program untuk mewujudkan sasaran, tujuan, visi dan misi organisasi selama periode tertentu.

Apabila pencapaian sesuai dengan yang direncanakan, maka kinerja yang dilakukan terlaksana dengan baik. Apabila pencapaian melebihi dari apa yang direncanakan dapat dikatakan kinerjanya sangat bagus. Apabila pencapaian tidak

¹⁴Nurlan Darise, **Akuntansi Keuangan Daerah** (Akumtansi Sektor Publik), Cetakan Pertama: Indeks, Jakarta, 2008, hal 142

¹⁵Indra Bastian, **Akuntansi Sektor Publik : Suatu Pengantar**, Erlangga, Jakarta,2006,hal 274

¹⁶Ihyaul Ulum M.D, **Audit Sektor Publik Suatu Pengantar**, Edisi Pertama, Cetakan Pertama: Bumi Aksara, Jakarta, 2009, hal. 56.

sesuai dengan apa yang direncanakan atau kurang dari apa yang direncanakan, maka kinerjanya jelek.

2.3.2. Pengertian Pengukuran Kinerja

Menurut Simamora : **“Pengukuran Kinerja merupakan suatu alat manajemen untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas.”**¹⁷

Pengukuran kinerja adalah untuk menilai prestasi kepala satuan kerja dan unit organisasi merupakan lanjutan tahap setelah operasionalisasi anggaran. Pengukuran kinerja sangat penting untuk akuntabilitas organisasi dan kepala satuan kerja dalam menghasilkan pelayanan kepada publik. Akuntabilitas akan menunjukkan kemampuan bahwa uang publik tersebut telah dibelanjakan secara ekonomis, efisien, dan efektif.

Menurut Ihyaul Ulum, **“Sistem pengukuran kinerja sektor publik adalah suatu sistem yang bertujuan untuk membantu manajer publik menilai pencapaian suatu strategi melalui alat ukur finansial dan non finansial.”**¹⁸

Menurut Deddi Nordiawan dan Ayuningtyas Hertianti :
Pengukuran kinerja merupakan suatu proses sistematis untuk menilai apakah program/kegiatan yang telah direncanakan telah dilaksanakan sesuai dengan rencana tersebut, dan yang lebih penting adalah apakah telah mencapai keberhasilan yang telah ditargetkan pada saat perencanaan.¹⁹

¹⁷materibelajar.id/2016/04/teori-kinerja-pengertian-pengukuran.html

¹⁸Ihyul Ulum M.D, **Audit Sektor Publik Suatu Pengantar**, Edisi Oertama, Cetakan Pertama : Bumi Aksara, Jakarta, 2009, hal. 20.

¹⁹Deddi Nordiawan dan Ayuningtyas Hertianti, **Akuntansi Sektor Publik**, Edisi Kedua, Salemba Empat, Jakarta Selatan, 2006, hal. 158.

Ada dua kinerja organisasi yaitu kinerja keuangan dan kinerja non keuangan. Kinerja keuangan menjelaskan keberhasilan yang dinilai berdasarkan ukuran-ukuran angka dalam satuan uang, yakni dengan membandingkan realisasi keuangan berdasarkan anggarannya. Contoh kinerja keuangan adalah pencapaian realisasi pendapatan lebih besar dibandingkan dengan anggaran pendapatan yang telah ditetapkan. Kinerja non keuangan merupakan pengukuran yang dilakukan dalam satuan fisik bukan dalam satuan mata uang serta lebih memfokuskan pengukuran pada salah satu aspek kinerja. Pengukuran tersebut lebih menunjukkan pada pihak manajemen tentang proses yang sedang berlangsung (bersifat operasional). Contoh kinerja non keuangan adalah jumlah penduduk, kehadiran pegawai, kepuasan pelanggan dan lain-lain.

2.3.3. Analisis Kinerja Keuangan

Pemerintah Daerah sebagai pihak yang diberikan tugas menjalankan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat wajib melaporkan pertanggungjawaban keuangan atas sumber daya yang dihimpun dari masyarakat sebagai dasar penelitian kinerja keuangannya. Salah satu alat untuk menganalisis Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah dalam mengelola keuangan daerahnya adalah dengan melakukan analisis keuangan terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakannya.

Adapun pihak-pihak yang berkepentingan dengan Rasio Keuangan Pemerintah Daerah adalah :

1. Pihak eksekutif sebagai landasan dalam menyusun APBD berikutnya

2. Pemerintah pusat/provinsi sebagai masukan dalam membina pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah

Analisis kinerja keuangan pada dasarnya dilakukan untuk menilai kinerja di masa lalu dengan melakukan berbagai analisis sehingga diperoleh posisi keuangan yang mewakili realitas entitas dan potensi-potensi kinerja yang akan berlanjut. Analisis rasio keuangan pada APBD dilakukan dengan membandingkan hasil yang dicapai dari satu periode dibandingkan dengan periode sebelumnya sehingga dapat diketahui bagaimana kecenderungan yang terjadi. Beberapa rasio yang dapat dikembangkan berdasarkan data keuangan yang bersumber dari Laporan Realisasi Anggaran (LRA) antara lain : Rasio Efektifitas, Rasio Efisiensi, Rasio Kemandirian dan Rasio Desentralisasi Fiskal.

2.3.3.1. 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 provinsi 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:

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

Secara umum, kriteria kemampuan keuangan daerah dapat dikategorikan sebagai berikut

Tabel 2.2
Kriteria Penilaian Kemandirian Keuangan Daerah

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

Sumber: Abdul Halim (2007:169)

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

2.3.3.2. Rasio Desentralisasi Fiskal

Tingkat desentralisasi fiskal adalah ukuran untuk menunjukkan tingkat kewenangan dan tanggung jawab yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan pembangunan.

Tingkat desentralisasi fiskal dalam penelitian diukur dengan menggunakan rasio PAD terhadap total penerimaan daerah. Berikut rumus untuk mengukur tingkat desentralisasi fiskal.

$$\text{Rasio Desentralisasi Fiskal} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Total Penerimaan Daerah}} \times 100\%$$

Tabel 2.3
Kriteria Penilaian Tingkat Desentralisasi Fiskal

Persentase PAD	Tingkat Desentralisasi
0,00-10,00%	Sangat Kurang
10,01-20,00%	Kurang
20,01-30,00%	Sedang
30,01-40,00%	Cukup
40,1-50,00%	Baik
>50,00%	Sangat Baik

Sumber: Tim Litbang Depdagri

2.3.3.3.Rasio Efektivitas

Rasio Efektivitas merupakan tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan atau prestasi yang dicapai oleh pemerintah daerah yang diukur dengan

membandingkan realisasi pendapatan dengan anggaran pendapatan. Semakin tinggi Rasio Efektivitas , maka semakin baik kinerja pemerintah daerah.

Suatu kegiatan dikatakan efektif apabila kegiatan operasi atau program tersebut mempunyai pengaruh yang besar terhadap pelayanan kepada masyarakat yang merupakan sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya. Rasio efektivitas diukur dengan :

$$\text{Rasio Efektifitas} = \frac{\text{Realisasi Pendapatan Daerah}}{\text{Anggaran Pendapatan Daerah}} \times 100\%$$

Secara umum, untuk menilai rasio efektivitas dapat dikategorikan sebagai berikut :

Tabel 2.4
Tingkat Kemampuan Efektivitas Keuangan Daerah

Kemampuan Keuangan Daerah	Efektivitas (%)
Sangat Efektif	>100%
Efektif	90%-100%
Cukup Efektif	80%-90%
Kurang Efektif	60%-80%
Tidak Efektif	0%-60%

Sumber: Kepmendagri No.690.900.327

2.3.3.4.Rasio Efisiensi

Rasio Efisiensi dimaksudkan untuk menilai pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan atau prestasi yang dicapai oleh pemerintah yang diukur dengan membandingkan realisasi belanja dengan realisasi pendapatan yang diterima. Kinerja pemdada dalam melakukan pembelanjaan dikategorikan efisien apabila rasio yang dicapai kurang dari satu atau dibawah 100%.

Semakin kecil rasio ini berarti kinerja pemerintahan semakin baik, begitu pula sebaliknya. Untuk itu pemerintah daerah perlu menghitung secara cermat berapa besar biaya yang dikeluarkan untuk merealisasikan seluruh pendapatan yang diterimanya sehingga dapat diketahui apakah kegiatan pemungutan pendapatannya tersebut efisien atau tidak. Hal itu perlu dilakukan karena meskipun pemerintah daerah berhasil merealisasikan target penerimaan pendapatan sesuai dengan target yang ditetapkan, namun keberhasilan itu kurang memiliki arti apabila ternyata biaya yang dikeluarkan untuk merealisasikan target penerimaan pendapatannya itu lebih besar daripada realisasi pendapatan yang diterimanya

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

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

Tabel 2.5
Kriteria Efisiensi Kinerja Keuangan Daerah

Kriteria Efisiensi	Efisiensi (%)
Tidak Efisien	100% ke atas
Kurang Efisien	90%-100%
Cukup Efisien	80%-90%

Efisien	60%-80%
Sangat Efisien	Kurang dari 60%

Sumber:Kepmendagri No.690.900.327.

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1. Lokasi Penelitian

Penelitian dilakukan pada dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Pemerintah Daerah Kabupaten Humbang Hasundutan Provinsi Sumatera Utara.

3.2. Jenis Penelitian

Penelitian ini di desain dengan metode deskriptif yaitu suatu pendekatan penelitian yang membicarakan beberapa kemungkinan untuk memecahkan masalah aktual dengan cara mengumpulkan data, menyusun, mengklarifikasi, dan menganalisis.

Pada penelitian ini di desain dengan metode deskriptif untuk menilai kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Humbang Hasundutan. Kinerja keuangan akan dianalisis dengan menggunakan tiga pendekatan pengukuran kerja. Ketiga pendekatan itu adalah rasio efektifitas Pendekatan Asli Daerah, rasio efisiensi Pendapatan Asli Daerah, dan rasio Kemandirian Keuangan Daerah.

3.3. Jenis dan Sumber Data Penelitian

3.3.1. Jenis Data

Ada dua jenis data yang akan digunakan dalam penelitian ini, yaitu:

- a. Data kualitatif, yaitu data-data yang non-angka seperti hasil wawancara dan bacaan dari buku-buku yang terkait dengan penelitian, seperti sejarah berdirinya Humbang Hasundutan, struktur organisasi, dan pembagian tugas kerja.
- b. Data kuantitatif, yaitu data yang dapat dihitung atau data yang berupa angka-angka, yaitu laporan keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Humbang Hasundutan, yaitu Laporan Realisasi Anggaran pada tahun 2011-2015.

3.3.2. Sumber Data

Dalam penelitian ini, sumber data yang digunakan adalah data sekunder. Data sekunder merupakan data-data utama yang diperlukan penulis untuk mengetahui bagaimana kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Humbang Hasundutan bila dikaji dari pendekatan rasio Desentralisasi, rasio Efektifitas, rasio Efisiensi, dan rasio Kemandirian. Data sekunder adalah data yang telah ada atau telah dikumpulkan oleh orang atau instansi lain dan siap digunakan. Data sekunder tersebut adalah Laporan Realisasi Anggaran tahun 2011-2015.

3.4. Metode Pengumpulan Data

Metode penelitian merupakan salah cara yang sistematis dan objektif untuk mengumpulkan data. Metode penelitian digunakan dalam penelitian ini adalah :

- a. Metode Dokumentasi

Pengumpulan data dilakukan dengan meminta data atau draft yang dibutuhkan penulis seperti ringkasan anggaran pendapatan dan belanja daerah yang ada dari dinas pendapatan dan pengelola keuangan kabupaten humbang hasundutan untuk dianalisis.

b. Metode Kepustakaan

Pengumpulan data dari informasi lainnya dari berbagai literatur, buku-buku dan teori yang berhubungan dengan masalah yang dibahas dalam penelitian ini. Hal tersebut dimaksudkan sebagai sumber acuan untuk membahas teori yang mendasari pembahasan masalah dan analisis data dalam penelitian ini.

3.5 Metode Analisis Data

Moh. Nazir Mengemukakan sebagai berikut:

Metode Deskriptif adalah suatu metode dalam meneliti status sekelompok manusia, suatu objek, suatu set kondisi, suatu sistem pemikiran, ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang²⁰

Metode analisis yang digunakan dalam penelitian adalah metode deskriptif (*descriptive quantitative analysis method*). Metode deskriptif yaitu dengan menetapkan konsep perhitungan Rasio Keuangan dalam pengukuran kinerja keuangan, dengan menghitung Rasio Keuangan dari Laporan Realisasi Anggaran Kabupaten Humbaang Hasundutan untuk tahun 2011-2015 dilakukan dengan cara:

a. Rasio Kemandirian

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

b. Rasio Desentralisasi

²⁰ Moh. Nazir. Metode Penelitian, cetakan keenam: Ghalia Indonesia, Bogor, oktober 2005. Hal 54

$$\text{Rasio Desentralisasi Fiskal} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Total Penerimaan Daerah}} \times 100\%$$

c. Rasio Efektivitas Pendapatan Asli Daerah

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

d. Rasio Efisiensi Pendapatan Asli Daerah

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