

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG MASALAH

Kota Medan merupakan salah satu kota yang telah menerapkan otonomi daerah dengan landasan UU No 32 Tahun 2004 dan UU No 33 Tahun 2004 sebagai dasar-dasar penyelenggaraan pemerintah di daerah, dengan prinsip demokratis, peran serta masyarakat, pemerataan, keadilan dan memperhatikan potensi serta keanekaragaman daerah. Peraturan Perundangan tersebut menuntut peran legislatif yang semakin besar dengan kedudukan yang terpisah dari eksekutif, kepala daerah bertanggung jawab kepada DPRD, bukan lagi kepada presiden, serta adanya kepastian bahwa pelaksanaan pemerintah dapat ikut diawasi oleh masyarakat melalui DPRD.

Anggaran pendapatan dan Belanja Daerah merupakan alat dalam menentukan pendapatan dan pengeluaran, implementasi dari perencanaan pembangunan yang telah ditetapkan sebelumnya, otorisasi pengeluaran, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kinerja, alat untuk memobilisasi pegawai dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja. Perencanaan APBD sebagai perwujudan keseluruhan aktivitas dan kegiatan pemerintah menuntut adanya partisipasi aktif yang menampung berbagai aspirasi

Masyarakat, sehingga akan mencerminkan kebutuhan riil masyarakat, seperti yang telah tercantum dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang telah disusun.

Menurut Muindro Renyowijoyo, “APBD merupakan wujud pengelolaan keuangan negara yang ditetapkan tiap tahun dengan peraturan Daerah, terdiri atas anggaran pendapatan, anggaran belanja, dan pembiayaan”.¹

Dalam rangka Pengelolaan Keuangan Daerah yang transparan, jujur, demokratis, efektif, efisien, dan akuntabel, perlu dilakukan analisis rasio keuangan terhadap APBD untuk menilai kinerja Pemerintah Daerah.

Terdapat unsur akuntabilitas dalam good governance yang baik, dimana pemerintah diharapkan dapat melaporkan hasil dari program yang telah dilaksanakan agar masyarakat dapat menilai. Beberapa rasio yang dapat digunakan diantaranya yaitu Rasio Efektivitas Keuangan Daerah, Rasio Kemandirian Keuangan Daerah dan Rasio Desentralisasi Fiscal.

Rasio efektivitas dapat menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan Pendapatan Asli Daerah yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah. Rasio kemandirian keuangan daerah (otonomi fiskal) menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan

¹ Muindro Renyowijoyo, **Akuntansi Sektor Publik; (Organisasi Non-Laba)**; Edisi Tiga: Mitra Wacana Media, Jakarta, 2013, hal.47

kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan daerah.

Menurut Abdul Halim, **Anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) merupakan rencana kegiatan pemerintah daerah yang dituangkan dalam bentuk angka dan menunjukkan adanya sumber penerimaan yang merupakan target minimal dan beban yang merupakan batas maksimal untuk suatu periode anggaran.**²

Menurut Wahyudi Kumorotomo, **Desentralisasi fiskal didefinisikan sebagai penyerahan sebagian dari tanggung jawab fiskal atau keuangan negara dari pemerintah pusat kepada jenjang pemerintahan dibawahnya (provinsi, kabupaten atau kota).**³

Menurut Mahmudi, **Desentralisasi fiskal menganut prinsip money follows functions yang mengandung makna bahwa pendanaan mengikuti fungsi pemerintahan yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab masing-masing tingkatan pemerintahan.**⁴

Berdasarkan dari kutipan media waspada online menyebutkan bahwa terjadi Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (P-APBD) Kota Medan Tahun 2013 yang disahkannya dalam sidang paripurna DPRD pada Kamis

² Abdul Halim dan Muhammad Syam Kusufi, **Akuntansi Keuangan Daerah**; Edisi Keempat : Selemba Empat, Jakarta, 2014, hal.33

³ Wahyudi Kumorotomo, **Desentralisasi Fiskal (Politik dan Perubahan Kebijakan 1974-2004)** ; Edisi Pertama : Kencana, Jakarta, 2008, hal 1

⁴ Mahmudi, **Manajemen Keuangan Daerah**: Erlangga , Yogyakarta, 2009, di Kata Sambutan

29 Agustus 2013. Dalam PAPBD itu, anggaran belanja pemko Medan dikurangi dari Rp4,52 triliun menjadi Rp4,23 triliun, atau dipangkas Rp285 miliar. Ini merupakan pertama kali dalam sejarah Kota MedanP-APBD mengalami penurunan.

Dalam sidang paripurna itu juga disetujui pengurangan target PAD dari Rp4,33 triliun menjadi Rp4,1 triliun, atau turun sebesar Rp223 miliar. Ketua Fraksi Partai demokrat DPRD Kota Medan Herri Zulkarnain saat menyampaikan pendapat akhir fraksinya mengatakan, salah satu faktor menurunnya penerimaan dari beberapa pos pajak dan retribusi daerah diakibatkan tidak maksimalnya kinerja sejumlah satuan kerja perangkat daerah (SKPD), termasuk kurang intensnya pengawasan dari atasan dalam melaksanakan di lapangan. Akibatnya terjadi banyak kebocoran.

Pada sisi penerimaan menunjukkan bahwa masih terdapat kelemahan pada sistem pengelolaan dan pengawasan sehingga pada realisasinya pendapatan asli daerah belum tercapai sesuai dengan yang telah di anggarkan. Sedangkan suatu daerah otonomi diharapkan mampu melaksanakan semua urusan pemerintahan dan membangun dengan bertumpu pada Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dimilikinya karena itu kemampuan suatu daerah menggali PAD akan mempengaruhi perkembangan dan pembangunan suatu daerah.

Selanjutnya untuk mendapatkan gambaran Anggaran dan Realisasi pendapatan asli daerah kota medan dapat dilihat dalam table 1.1 berikut.

TABEL 1.1

Anggaran dan Realisasi PAD

	Pendapatan Asli Daerah
--	------------------------

Tahun	Anggaran	Realisasi
2012	1.594.454.835.916	1.147.901.461.607
2013	1.578.247.819.724	1.206.169.709.147
2014	1.678.116.623.125	1.384.246.114.729
2015	1.794.704.774.012	1.489.723.189.088
2016	1.884.851.580.562	1.535.309.574.014

Sumber : Badan Pengelolaan Keuangan Daerah Pemerintah Kota Medan

Dilihat dari data dalam tabel 1.1 dapat dikatakan bahwa kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan PAD masih kurang efektif, hal ini terlihat selama 5 (lima) tahun hanya pada tahun 2010 yang mampu mencapai target anggaran sementara untuk 4 (empat) tahun lainnya tidak mencapai target anggaran. Perbandingan antara realisasi PAD dengan target penerimaan anggaran merupakan komponen pengukuran kinerja keuangan daerah yang disebut rasio efektivitas. Pada tabel 1.1 memberikan gambaran jika dibandingkan realisasi dengan anggaran maka terlihat hampir semua belum mencapai angka 100 persen. Namun, semakin tinggi rasio efektivitas menggambarkan kemampuan daerah semakin baik.

Keberhasilan menggali dan meningkatkan potensi PAD juga berkaitan dengan kemampuan suatu daerah membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang bersumber dari PAD bukan melalui sumber lain, misalnya bantuan pemerintah pusat, provinsi ataupun dari pinjaman.

Untuk mendapatkan gambaran mengenai kemandirian kota Medan dapat dilihat dalam tabel 1.2 berikut.

Tabel 1.2
Sumber-sumber Pendapatan Daerah

	Sumber Pendapatan Daerah	
--	--------------------------	--

Tahun	Pendapatan Asli Daerah	Pendapatan Transfer dan Dana Perimbangan	Lain-lain PAD yang sah	Total Pendapatan Daerah
2012	1.147.901.461.607	1.822.682.350.868	433.116.681.676	3.403.700.494.151
2013	1.206.169.709.147	1.506.316.349.586	563.858.226.426	3.276.344.285.159
2014	1.384.246.114.729	1.598.113.512.931	1.059.756.200.571	4.042.115.828.231
2015	1.489.723.189.088	1.355.644.466.363	1.413.676.835.263	4.259.044.490.714
2016	1.535.309.574.014	2.772.807.342.010	871.953.489.562	5.180.070.405.586

Sumber: Badan Pengelolaan Keuangan Daerah Pemerintah Kota Medan

Dari tabel 1.2 diatas menunjukkan adanya kecenderungan peningkatan nilai nominal pada Total Pendapatan Daerah Pemerintah Kota medan untuk tahun anggaran 2016 yaitu berjumlah Rp. 5.180.070.405.586

Jumlah Pendapatan Asli Daerah Pemerintah Kota Medan untuk tahun anggaran 2012 berjumlah Rp.1.147.901.461.607 jumlah PAD ini dibawah Pendapatan transfer & dana perimbangan Rp. 1.822.682.350.868, Pada tahun 2013 berjumlah Rp. 1.206.169.709.147 jumlah PAD ini dibawah Pendapatan Transfer & Dana Perimbangan Rp.1.506.316.349.586, Pada tahun 2014 berjumlah Rp. 1.384.246.114.729 jumlah PAD ini dibawah Pendapatan Transfer & Dana Perimbangan Rp. 1.598.113.512.931, Sedangkan tahun 2015 berjumlah Rp. 1.489.723.189.088 PAD ini berada diatas Pendapatan transfer & Dana Perimbangan yaitu Rp.1.355.644.466.363, Kemudian Pada tahun 2016 berjumlah Rp.1.535.309.574.014 juga menurun dibawah Pendapatan Transfer & Dana Perimbangan Rp.2.772.807.342.010.

Data diatas memperlihatkan bahwa besarnya pendapatan transfer dan dana perimbangan masih mendominasi penerimaan daerah dibandingkan dengan pendapatan asli daerah (PAD). Hal ini mengindikasikan masih rendahnya kemandirian akibat tingginya ketergantungan fiskal pemerintah kota Medan terhadap pemerintah pusat selama kurun waktu 2012-2016 Kemandirian

keuangan daerah dapat diukur dengan rasio kemandirian dengan cara membandingkan PAD dengan sumber dana eksternal (bantuan pusat/provinsi dan pinjaman).

Menurut Abdul Halim, **“Pendapatan daerah adalah hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih”**.⁵

Pendapatan asli daerah bukan saja menjadi indikator penting kemandirian daerah. Akan tetapi dapat pula mengukur kemampuan daerah dalam menyelenggarakan desentralisasi dengan melihat seberapa besar kontribusi PAD terhadap total pendapatan.

Melihat tabel 1.2 memberikan gambaran secara umum bahwa selama 5 (lima) tahun kontribusi PAD terhadap total pendapatan masih rendah bahkan tidak mencapai setengah dari total penerimaan daerah. Mahmudi dalam suprianto (2013) mengatakan semakin tinggi kontribusi PAD maka semakin tinggi kemampuan daerah dalam menyelenggarakan desentralisasi.

Penelitian sejenis sebelumnya telah dilakukan oleh Dori Saputra, tentang kemandirian dan efektifitas keuangan daerah pada kabupaten dan kota di provinsi Sumatera Barat. Penelitian ini menggunakan analisis rasio kemandirian dan analisis rasio efektivitas sebagai alat analisisnya. Daerah otonom Kabupaten/Kota di Sumatera Barat dalam periode 2004-2011 masuk dalam kategori kemandirian keuangan yang rendah sekali dan secara trend kemandirian dari tahun 2005- 2011 berada pada kecenderungan menurun. Sedangkan untuk analisis rasio efektivitas masuk dalam kategori keuangan yang sangat efektif secara rata-rata dari tahun 2004-2011 dan untuk trend efektivitas keuangan daerah menunjukkan kecenderungan naik.

⁵ Abdul Halim, **Op.Cit** hal.D-11

Berdasarkan fenomena yang diuraikan diatas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut mengenai kinerja keuangan pemerintah daerah yang berjudul “**Analisis Efektivitas, Kemandirian, dan Desentralisasi Pemerintah Kota Medan**”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang diatas maka perumusan masalah yang dikemukakan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana kinerja keuangan daerah Kota Medan berdasarkan rasio efektivitas keuangan daerah pada tahun 2012-2016?
2. Bagaimanakah kinerja keuangan daerah Kota Medan berdasarkan rasio kemandirian keuangan daerah pada tahun 2012-2016?
3. Bagaimanakah kinerja keuangan daerah Kota Medan berdasarkan rasio desentralisasi fiskal pada tahun 2012-2016?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dalam penelitian ini adalah sabagai berikut:

1. Untuk mengetahui Bagaimanakah kinerja keuangan daerah Kota Medan berdasarkan rasio efektivitas keuangan daerah pada tahun 2012-2016.
2. Untuk mengetahui Bagaimanakah kinerja keuangan daerah Kota Medan berdasarkan rasio kemandirian keuangan daerah pada tahun 2012-2016.
3. Untuk mengetahui Bagaimanakah kinerja keuangan daerah Kota Medan berdasarkan rasio desentralisasi fiskal pada tahun 2012-2016.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian ini adalah:

1. Bagi penulis, menambah pemahaman penulis tentang kinerja keuangan pada pemerintah daerah, serta untuk membandingkan teori yang didapat dari studi kuliah dengan kenyataan yang sebenarnya.
2. Bagi pemerintah daerah, sebagai tambahan bahan referensi dalam menganalisis kinerja keuangan pemerintah daerah dan alternatif masukan untuk meningkatkan pengelolaan keuangan Pemerintah Daerah secara ekonomis, efisien, dan efektif demi tercapainya keberhasilan otonomi daerah.
3. Bagi peneliti berikutnya, memberikan sumbangan wawasan dan sebagai bahan pembandingan terhadap penelitian akuntansi yang berhubungan dengan kinerja keuangan Pemerintah Daerah

BAB II

LANDASAN TEORITIS

2.1 Kinerja Keuangan Daerah

2.1.1 Pengertian dan Ruang Lingkup Keuangan Daerah

Dalam arti sempit, keuangan daerah yakni terbatas pada hal-hal yang berkaitan dengan APBD. Oleh sebab itu keuangan daerah identik dengan APBD. Berdasarkan PP Nomor 58 Tahun 2005, Keuangan Daerah adalah hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kewajiban daerah tersebut perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah merupakan subsistem dari sistem pengelolaan keuangan negara yang merupakan elemen pokok dalam penyelenggaraan daerah.

Menurut Abdul Halim, **Tujuan dari akuntansi keuangan daerah adalah menyediakan informasi keuangan yang lengkap, cermat, dan akurat sehingga dapat menyajikan laporan keuangan yang handal, dapat dipertanggungjawabkan, dan dapat digunakan sebagai dasar untuk mengevaluasi pelaksanaan keuangan masa lalu dalam rangka pengambilan keputusan ekonomik oleh pihak eksternal pemerintah daerah untuk masa yang akan datang.**⁶

Menurut Abdul Halim, **Keuangan Daerah dapat diartikan sebagai semua hak dan kewajiban pemerintah yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang belum dimiliki/dikuasai oleh Negara atau Daerah yang lebih tinggi serta pihak-pihak lain sesuai ketentuan perundangan yang berlaku.**⁷

Lanjut Menurut Abdul Halim, **Pengurusan keuangan pada Pemerintah Daerah diatur dengan pengurusan umum dan pengurusan khusus. Pengurusan umum berkenaan dengan APBD, sedangkan pengurusan khusus berkenaan dengan barang-barang inventaris kekayaan daerah.**⁸

2.1.2. Pengelolaan Keuangan Daerah

Dalam ketentuan umum pada PP Nomor 58 Tahun 2005, Pengelolaan Keuangan Daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban, pengawasan daerah. Pengelolaan keuangan daerah dalam hal ini mengandung beberapa kepengurusan dimana kepengurusan umum atau yang sering disebut pengurusan administrasi dan kepengurusan khusus atau juga disebut pengurusan bendaharawan. Dalam pengelolaan anggaran/keuangan daerah harus mengikuti prinsip-prinsip pokok anggaran sektor publik. Pada permendagri Nomor 26 Tahun 2006 tentang pedoman penyusunan APBD Tahun anggaran 2007 menyatakan bahwa “APBD harus disusun dengan memperhatikan prinsip-prinsip pokok anggaran sektor publik, sebagai berikut: (a) Partisipasi Masyarakat, (b)

⁶Ibid ;hal. 40

⁷Ibid ;hal. 25

⁸Ibid ; hal.11

Transparansi dan Akuntabilitas Anggaran, (c) Disiplin anggaran, (d) Keadilan Anggaran, (e) Efisiensi dan Efektivitas Anggaran, dan (f) Taat Asas”.

Pengelolaan Keuangan Daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, palaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah (PP 58/2015, pasal 1)

2.2. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

2.2.1. Pengertian APBD

ABPD adalah dasar pengelolaan keuangan daerah dalam satu tahun anggaran. APBD merupakan rencana pelaksanaan semua pendapatan daerah dan semua belanja daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dalam tahun anggaran tertentu. Pemungutan semua penerimaan daerah bertujuan untuk memenuhi target yang ditetapkan oleh 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 bagi kegiatan pengendalian, pemeriksaan dan pengawasan keuangan daerah. Tahun anggaran APBD sama dengan tahun anggaran APBN yaitu mulai 1 Januari dan berakhir 1 Desember tahun yang bersangkutan. Sehingga pengelolaan, pengendalian dan pengawasan keuangan daerah dapat dilaksanakan berdasarkan kerangka waktu tersebut.

Menurut pasal 1 UU No.32 tahun 2004 ,” **Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah selanjutnya disebut APBD adalah suatu rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang ditetapkan dengan peraturan Daerah**”.⁹

⁹ Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang, **Pemerintah daerah**, bab 1 pasal 1 ayat 14

Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, didanai dan atas beban anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD), sementara penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah di daerah, didanai dari dan atas beban Anggaran Pendapatan dan belanja Negara (APBN).

Menurut Muindro Renyowijoyo, **“APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran terhitung 1 Januari sampai 31 Desember tahun yang bersangkutan”**.¹⁰

Berdasarkan Undang-undang No.5 tahun 1974 pasal 64 ayat (2), tentang pokok-pokok pemerintahan di Daerah, **Apabila anggaran pendapatan dan belanja daerah pada permulaan Tahun anggaran yang bersangkutan belum mendapat pengesahan dari pejabat yang berwenang dan belum diundangkan, maka pemerintah daerah menggunakan anggaran Tahun sebelumnya sebagai dasar pengurusan keuangannya.**¹¹

2.2.2 Struktur APBD

Dengan dikeluarkannya kebijakan otonomi daerah maka akan membawa konsekuensi terhadap berbagai perubahan dalam keuangan daerah, termasuk terhadap struktur APBD berdasarkan PP No.105 Tahun 2000 tentang pengelolaan dan pertanggungjawaban Keuangan Daerah sebagai berikut:

(a) Pendapatan Daerah

Penerimaan Daerah adalah uang yang masuk ke kas daerah. Penerimaan Daerah dalam melaksanakan desentralisasi terdiri atas pendapatan dan pembiayaan. Pendapatan Daerah

¹⁰Muindro Renyowijoyo, **Akuntansi Sektor Publik ; (Organisasi Non Laba)**, Edisi Pertama: Mitra Wacana Media, Jakarta, 2008, hal.227

¹¹Undang-undang Republik Indonesia Nomor. 5 tahun 1974 tentang , **Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, BAB III** pasal 64 ayat 4

adalah hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun bersangkutan.

(b) Belanja Daerah

Belanja daerah menurut UU No.33 Tahun 2004 merupakan semua kewajiban Daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Belanja daerah adalah belanja yang tertuang dalam APBD yang diarahkan untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan. Menurut Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002, belanja daerah adalah semua pengeluaran kas daerah dalam periode tahun anggaran tertentu yang menjadi beban daerah.

Menurut Nurlan Darise, **“Belanja daerah dikelompokkan menjadi belanja tidak langsung dan belanja langsung. Dan selanjutnya belanja tersebut dibagi menurut jenis belanja”**.¹²

Belanja daerah dikelompokkan ke dalam belanja tidak langsung dan belanja langsung. Belanja tidak langsung merupakan belanja yang dianggarkan tidak terkait secara tidak langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Sementara belanja langsung merupakan belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan.

¹²Nurlan Darise, **Akuntansi Keuangan Daerah** (Akuntansi Sektor Publik), Cetakan Pertama : Indeks, Jakarta, 2008, hal. 288

(c) Pembiayaan Daerah

Pembiayaan adalah semua penerimaan yang perlu dibayar kembalidan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya.

Menurut Tulis S Meliala,dkk:

Pembiayaan 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

2.3. Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Menurut Adanan Silaban dan Meilinda Stefani Harefa,**Kinerja adalah suatu tampilan keadaan secara utuh atas perusahaan selama periode waktu tertentu, yang merupakan hasil atau prestasi yang dipengaruhi oleh kegiatan operasional perusahaan dalam memanfaatkan sumber-sumber daya yang dimiliki.**¹⁴

Kinerja keuangan pemerintah adalah tingkat pencapaian dari suatu hasil kerja dibidang keuangan daerah yang meliputi penerimaan dan belanja daerah dengan menggunakan indikator keuangan yang ditetapkan melalui suatu kebijakan atau ketentuan perundang-undangan selama satu periode anggaran. Bentuk dari pengukuran kinerja tersebut merupakan rasio keuangan yang terbentuk dari unsur laporan pertanggungjawaban kepada kepala daerah berupa perhitungan APBD.

Adanan Silaban dan Meilinda Stefani Harefa mengemukakan: **Pengukuran kinerja dapat digunakan untuk menekan perilaku yang tidak semestinya dan untuk merangsang serta menegakkan perilaku yang semestinya diinginkan, melalui**

¹³Tulis S Meliala, dkk , **Akuntansi Sektor publik**, Edisi Dua: Semesta Media, Bandung, 2007, hal 49

¹⁴Adanan Silaban dan Meilinda Stefani Harefa, **Sistem Pengendalian Manajemen** : FE, Universitas HKBP Nommensen Medan, 2017, hal. 168

umpan balik hasil kinerja pada waktunya serta pemberian penghargaan, baik yang bersifat intrinsik maupun ekstrinsik.¹⁵

Dalam penelitian ini, istilah yang penulis maksudkan dengan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah adalah tingkat pencapaian dari suatu hasil kerja dibidang keuangan daerah yang meliputi penerimaan dan belanja daerah dengan menggunakan indikator keuangan yang ditetapkan melalui suatu kebijakan atau ketentuan perundang-undangan selama satu periode anggaran. Bentuk kinerja tersebut berupa rasio keuangan yang terbentuk dari unsur Laporan Pertanggungjawaban Kepala daerah berupa Perhitungan APBD.

Pengukuran kinerja yang digunakan secara umum oleh perusahaan yang berorientasi pada pencapaian laba antara lain melalui penetapan rasio keuangan. Rasio yang dimaksud dalam laporan keuangan adalah suatu angka yang menunjukkan hubungan antara suatu unsur dengan unsur lainnya. Suatu rasio tersebut diperbandingkan dengan perusahaan lainnya yang sejenis, sehingga adanya perbandingan ini maka perusahaan tersebut dapat mengevaluasi situasi perusahaan dan kinerja

2.3.1. Tujuan dan Manfaat Pengukuran Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Prestasi pelaksanaan program yang dapat diukur akan mendorong pencapaian prestasi tersebut. Pengukuran prestasi yang dilakukan secara berkelanjutan memberikan umpan balik untuk upaya perbaikan secara terus-menerus dan pencapaian tujuan dimasa mendatang. Salah satu alat menganalisis kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya adalah

¹⁵Loc.Cit

dengan melakukan analisis rasio keuangan terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakannya.

Menurut Abdul Halim, analisis rasio keuangan ini bertujuan untuk:

1. **Menilai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan otonomi daerah.**
2. **Mengukur efektivitas dan efisiensi dalam merealisasikan pendapatan daerah.**
3. **Mengukur sejauh mana aktivitas pemerintah daerah dalam membelanjakan pendapatan daerahnya.**
4. **Mengukur kontribusi masing-masing sumber pendapatan dalam pembentukan pendapatan daerah.**
5. **Melihat pertumbuhan/perkembangan perolehan pendapatan dan pengeluaran yang dilakukan selama periode waktu tertentu.¹⁶**

2.4 Parameter Rasio Keuangan Pemerintah Daerah

Penggunaan analisis rasio pada sektor publik khususnya terhadap APBD belum banyak dilakukan, sehingga secara teori belum ada kesepakatan secara bulat mengenai nama dan kaidah pengukurannya. Meskipun demikian, dalam rangka pengelolaan keuangan daerah yang transparan, jujur, demokratis, efektif, efisien, dan akuntabel, analisis rasio terhadap APBD berbeda dengan laporan keuangan yang dimiliki perusahaan swasta.

Analisis rasio keuangan pada APBD dilakukan dengan membandingkan hasil yang dicapai dari satu periode dibandingkan dengan periode sebelumnya sehingga dapat diketahui bagaimana kecenderungan yang terjadi. Selain itu dapat pula dilakukan dengan cara membandingkan dengan rasio keuangan yang dimiliki suatu pemerintah daerah tertentu dengan daerah lain yang terdekat maupun yang potensi daerahnya relatif sama untuk dilihat bagaimana rasio keuangan pemerintah daerah tersebut terhadap pemerintah daerah lainnya.

¹⁶Abdul Halim, **Op. Cit**, hal. L-3

Abdul Halim menyatakan beberapa rasio keuangan yang juga dapat dipakai untuk mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah antara lain:

- 1) **Rasio kemandirian (otonomi fiskal) =**

$$\frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Bantuan Pemerintah Pusat/Provinsi dan Pinjaman}}$$

- 2) **Rasio efektivitas dan efisiensi =**

$$\frac{\text{Realisasi Penerimaan Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Target Penerimaan PAD yang Ditetapkan Berdasarkan Potensi Riil Daerah}}$$

$$\frac{\text{Biaya yang dikeluarkan untuk Memungut PAD}}{\text{Realisasi Penerimaan Pendapatan Asli Daerah}}$$

$$\text{EKD} = \frac{\text{Realisasi Penerimaan PAD}}{\text{Target penerimaan PAD berdasarkan potensi riil daerah}} \times 100$$

- 3) **Rasio Aktivitas=**

$$\frac{\text{Total Belanja Rutin}}{\text{Total APBD}}$$

$$\frac{\text{Total Belanja Pembangunan}}{\text{Total APBD}}$$

- 4) **Debt service coverage ratio (DSCR)=**

$$\frac{\text{PAD} + \text{BD} + \text{DAU} - \text{BW}}{\text{Total (Pokok Angsuran + Bunga + Biaya Pinjaman)}}$$

- 5) **Rasio pertumbuhan (*growth ratio*)** mengukur seberapa besar kemampuan pemerintah daerah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilannya yang telah dicapai dari period eke periode berikutnya.¹⁷

2.4.1 Rasio Efektivitas Keuangan Daerah

Rasio efektivitas keuangan daerah otonom (selanjutnya disebut “Rasio EKD”) menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan pendapatan asli daerah

¹⁷Abdul Halim, **Op.Cit.** hal .L.12

(PAD) yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah :

Sumber: (Abdul Halim, **Akuntansi Keuangan Daerah**, Selemba Empat, Yogyakarta, 2007, Yogyakarta: hal.234

Kemampuan daerah dalam menjalankan tugas dikategorikan efektif apabila rasio yang dicapai minimal 1(satu) 100 persen namun, semakin tinggi rasio efektivitas menggambarkan kemampuan daerah semakin baik. Departemen Dalam Negeri dengan Kepmendagri No.690.900-327, Tahun 1996 mengkategorikan kemampuan efektivitas keuangan daerah otonom kedalam lima tingkat efektivitas seperti terlihat pada tabel 2.1

Tabel 2.1
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.690.900-327,1996*

$$KKD = \frac{\text{Pendapatan asli daerah}}{\text{bantuan pusat+provinsi+pinjaman}} \times 100$$

2.4.2. Rasio Kemandirian Keuangan

Daerah

Rasio kemandirian menunjukkan kemampuan pemerintah Daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah. Kemandirian keuangan daerah ditunjukkan oleh besar kecilnya pendapatan asli daerah dibandingkan dengan pendapatan asli daerah yang berasal dari sumber yang lain, misalnya bantuan pemerintah pusat ataupun dari pinjaman. Bantuan pemerintah pusat dalam konteks otonomi daerah bisa dalam bentuk Dana Alokasi Umum (DAU) maupun Dana Alokasi Khusus (DAK). Berikut formula untuk mengukur tingkat kemandirian keuangan daerah:

Sumber: (Abdul Halim, **Akuntansi Keuangan Daerah**, Selemba Empat, Yogyakarta,2007: hal.232)

Rasio kemandirian menggambarkan menggambarkan ketergantungan daerah terhadap sumber dana eksternal. Semakin tinggi Rasio Kemandirian berarti bahwa tingkat ketergantungan

daerah terhadap bantuan pihak eksternal (terutama pemerintah pusat atau provinsi) semakin rendah dan demikian pula sebaliknya. Rasio kemandirian juga menggambarkan tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah. Semakin tinggi Rasio kemandirian, maka semakin tinggi partisipasi masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi daerah yang merupakan komponen utama pendapatan Asli Daerah (PAD).

Kriteria untuk menetapkan kemandirian keuangan daerah dapat dikategorikan seperti tabel 2.2 berikut.

Tabel 2.2
Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah

Kemampuan keuangan daerah	Kemandirian (%)
Rendah sekali	0,00 - 25%
Rendah	25% - 50%
Sedang	50% - 75%
Tinggi	75% - 100%

Sumber: Paul Hersey dan Kenneth Blanchard dalam Halim 2002

2.4.3 Rasio Desentralisasi fiskal

Ukuran ini menunjukkan kewenangan dan tanggung jawab yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk menggali dan mengelola pendapatan. Semakin tinggi kontribusi PAD maka semakin tinggi kemampuan daerah dalam menyelenggarakan desentralisasi. Rasio desentralisasi fiscal dalam penelitian ini diukur dengan membandingkan total pendapatan asli daerah dengan total penerimaan daerah. Berikut formula untuk mengukur tingkat desentralisasi fiscal:

Sumber :(Mahmudi,**Analisis Laporan Keuangan Pemerintah Daerah**, Edisi Kedua; Cetakan Pertama; UPP STIM YKPM, Yogyakarta, 2010.hal 142)

Adapun kriteria untuk menetapkan Desentralisasi fiscal keuangan daerah dapat dikategorikan seperti tabel 2.3 sebagai berikut :

Tabel 2.3
Tingkat Kemampuan Desantralisasi Fiscal

Kemampuan keuangan daerah	Desentralisasi %
Sangat kurang	0,00 - 10,0%

$$\text{Desentralisasi Fiscal} = \frac{\text{Pendapatan asli daerah}}{\text{Total pendapatan daerah}} \times 100$$

Kurang	10,1 - 20,00%
Sedang	20,1 – 30,00%
Cukup	30,1 – 40,00%

Baik	40,1 – 50,00%
Sangat baik	>50,00%

Sumber: *tim litbang depdagri- fisipol ugm, 1999*

2.5 Kerangka Koseptual

Anggaran pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan rencana pelaksanaan semua Pendapatan Daerah dan semua Belanja Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi dalam tahun anggaran tertentu. Sedangkan laporan Realisasi Anggaran (LRA) merupakan salah satu komponen laporan keuangan

pemerintah yang menyajikan informasi tentang realisasi dan anggaran entitas pelaporan secara tersanding untuk suatu periode tertentu. Salah satu alat untuk menganalisis kinerja pemerintah daerah adalah dengan melakukan analisis rasio keuangan terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakan.

Pengukuran rasio efektivitas penting dilakukan untuk mengukur kemampuan pemerintah daerah merealisasikan PAD yang termasuk komponen penting pada daerah otonom, dikatakan efektif bila mencapai 100%. Namun, semakin tinggi rasio efektivitas menggambarkan kemampuan daerah semakin baik.

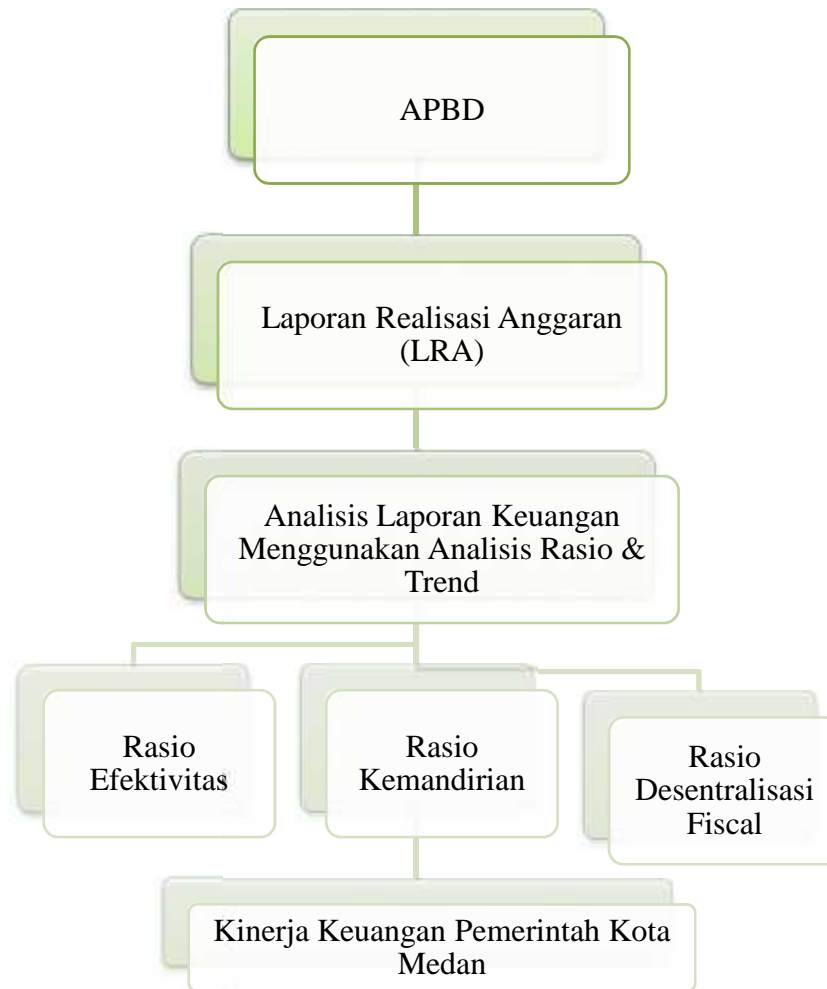
Rasio kemandirian dilakukan karena dapat menggambarkan ketergantungan daerah terhadap sumber dana ekstern. Semakin tinggi Rasio Kemandirian berarti bahwa tingkat ketergantungan daerah terhadap bantuan pihak ekstern (terutama pemerintah pusat atau provinsi) semakin rendah dan demikian pula sebaliknya. Dan untuk melihat kemampuan suatu daerah menjalankan tanggung jawab yang diberikan pusat dalam menggali dan mengelola pendapatan yang dimiliki dapat diukur dengan rasio desentralisasi fiskal dengan membandingkan

PAD dengan total pendapatan, semakin tinggi kontribusi PAD maka semakin tinggi kemampuan daerah dalam menyelenggarakan desentralisasi.

Apabila digambarkan dalam satu skema, maka peneliti membuat kerangka konseptual sebagaimana yang ditunjukkan pada gambar 2.1 sebagai berikut:

Gambar 2.1

Gambaran Kerangka Berfikir



BAB III

METODE PENELITIAN

3.1. Objek penelitian

Objek penelitian merupakan permasalahan yang diteliti dan menjelaskan tentang apa dan atau siapa yang menjadi objek peneliti, juga dimana dan kapan peneliti dilakukan. Objek penelitian juga merupakan suatu sarana ilmiah dengan tujuan dan kegunaan tertentu untuk mendapatkan data tertentu yang mempunyai nilai skor atau ukuran yang berbeda dalam penulisan skripsi ini, objek penelitian yang dipilih oleh penulis adalah APBD dan Rasio Efektivitas, Kemandirian dan Desentralisasi.

3.2 Jenis dan Sumber Data

3.2.1 Jenis Data

Dalam penelitian ini jenis data yang digunakan adalah data kuantitatif berupa laporan realisasi anggaran yaitu dengan mempelajari, mengamati, dan menganalisis dokumen-dokumen yang berhubungan dengan objek penelitian.

Menurut Puguh Suharso **Penelitian Kuantitatif adalah salah satu jenis kegiatan penelitian yang spesifikasinya adalah sistematis, terencana, dan terstruktur dengan jelas sejak awal hingga pembuatan desain penelitian, baik tentang tujuan penelitian, subjek penelitian, objek penelitian, sampel data, sumber data, maupun metodologinya (mulai pengumpulan data hingga analisis data).**¹⁸

3.2.2 Sumber Data

Dalam penelitian ini, sumber data yang digunakan adalah data sekunder, yaitu data yang sudah tersedia yang dikutip oleh peneliti guna kepentingan penelitian, (data yang diperoleh dari perusahaan/ Instansi berupa laporan keuangan, struktur organisasi, sejarah singkat, dan lain-lain)

3.3 Metode Pengumpulan Data

¹⁸Puguh Suharso, **Metode Penelitian Kuantitatif untuk Bisnis: Pendekatan Filosofi dan Praktis**, Cetakan Pertama: Indeks, Jakarta 2009, hal. 3

Dalam melakukan penelitian diperlukan data. Untuk mendapatkan data yang diperlukan dalam penulisan ini, penulis menggunakan metode penelitian lapangan yaitu yang berhubungan dengan pengumpulan data yang akurat dan relevan untuk mencapai tujuan penelitian.

Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu dengan teknik dokumentasi, yaitu dengan cara mempelajari dokumen-dokumen dan laporan-laporan yang ada kemudian melakukan pencatatan atau pencopyan terhadap dokumen-dokumen yang dibutuhkan baik data keuangan maupun non keuangan.

3.4 Metode Analisis Data

Dalam penelitian ini metode analisis data yang digunakan adalah analisis *statistik deskriptif*. Analisis statistik *deskriptif* merupakan metode menganalisis data untuk meringkas dan mendeskripsikan data numerik agar mudah untuk di implementasikan.

“Metode Deskriptif, adalah penelitian yang dimaksudkan untuk pengumpulan informasi mengenai status suatu gejala yang ada, yaitu keadaan gejala menurut apa adanya pada saat penelitian dilakukan”.¹⁹

Langka-langkah yang dibuat penulis dalam metode analisis data ini adalah sebagai berikut.

1. Mengumpulkan data-data yang diperlukan dalam penelitian, objek penelitian yaitu pada kantor pemerintahan kota Medan.
2. Menghitung data dengan menggunakan rasio efektivitas keuangan daerah, rasio kemandirian keuangan daerah, rasio desentralisasi fiskal dan trend masing-masing rasio.
3. Menginterpretasikan data yang diperoleh dari hasil perhitungan untuk memberikan gambaran yang sebenarnya mengenai kinerja keuangan pemerintah kota Medan.

¹⁹Suharsimi Arikunto, **Manajemen Penelitian** : Cetakan Kesebelas ;Rineka Cipta, Jakarta, 2010 hal.234

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4.1 Deskripsi Umum dan Lokasi Penelitian

4.1.1 Sejarah Singkat Pemerintah Kota Medan

Pemerintah Kota Medan berdiri berdasarkan UU Darurat No.8 tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonomi kota-kota dalam lingkungan Daerah Provinsi Sumatera Utara . Pemerintah Kota Medan beraktivitas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, terutama dalam bidang pendidikan, kesehatan dan infrastruktur. Sebagai salah satu daerah otonomi berstatus Kota di Provinsi Sumatera Utara, kedudukan, fungsi dan peranan Kota Medan cukup penting dan strategis secara rasional. Bahkan sebagai ibu Kota Provinsi Sumatera Utara, Kota Medan sering digunakan sebagai barometer dalam pembangunan, dan penyelenggaraan pemerintah daerah.

Pelaksanaan pembangunan Kota, khususnya setelah melalui fase kritis (2002-2004) memiliki kinerja yang menggembarakan, berdasarkan indikator-indikator yang dapat diamati keluaran, hasil, manfaat dan dampak pembangunan Kota pada periode tersebut, cenderung cukup berarti, bahkan dapat dianggap efektif dan efisien, meningkatkan kesejahteraan warga kota.

Secara geografis, Kota Medan memiliki kedudukan strategis sebab berbatasan langsung dengan Selat Malaka di bagian Utara, sehingga relatif dekat dengan kota-kota/ Negara yang lebih maju seperti pulau Penang Malaysia, Singapura dan lain-lain. Demikian juga secara Demografis Kota Medan diperkirakan memiliki pangsa pasar barang dan jasa yang relatif besar. Hal ini tidak terlepas dari jumlah penduduknya yang relatif besar dimana tahun 2007 diperkirakan telah mencapai 2.083.156 jiwa. Demikian juga secara ekonomis dengan struktur ekonomi yang didominasi sektor tertier dan sekunder, Kota Medan sangat potensial berkembang menjadi pusat Perdagangan dan Keuangan regional nasional.

4.1.2 Visi dan Misi Pemerintah Kota Medan

Adapun Visi dan Misi Pemerintah Kota Medan dalam menjalankan pemerintahannya adalah sebagai berikut:

Visi:

“Menjadi Kota Masa Depan yang Multikultural, Berdaya Saing, Humanis, Sejahtera dan Religius.”

Misi:

1. Kerjasama

Menumbuhkembangkan stabilitas, kemitraan, partisipasi, dan kebersamaan dari seluruh pemangku kepentingan membangun kota.

2. Kreativitas dan Inovasi

Meningkatkan efisiensi melalui deregulasi dan debirokratisasi sekaligus penciptaan iklim investasi yang semakin kondusif termasuk pengembangan kreativitas dan inovasi daerah guna meningkatkan kemampuan kompetitif serta komparatif daerah.

3. Kebhinekaan

Mengembangkan kepribadian masyarakat kota berdasarkan etika dan moralitas keberagaman agama dalam bingkai kebhinekaan.

4. Penanggulangan Kemiskinan

Meningkatkan percepatan dan perluasan program penanggulangan kemiskinan.

5. Multikulturalisme

Menumbuhkembangkan harmonisasi, kerukunan, solidaritas, persatuan dan kesatuan serta keutuhan sosial, berdasarkan kebudayaan daerah dan identitas lokal multikulturalisme.

6. Tata Ruang Kota yang Konsisten

Menyelenggarakan tata ruang kota yang konsisten serta didukung oleh ketersediaan infrastruktur dan utilitas kota yang semakin modern dan berkelanjutan.

7. Peningkatan Kesempatan Kerja

Mendorong peningkatan kesempatan kerja dan pendapatan masyarakat melalui peningkatan taraf pendidikan dan kesehatan masyarakat secara merata dan berkeadilan.

8. Smart City

Mengembangkan Medan sebagai *Smart City*.

4.2 Analisis Data

Tuntutan yang tinggi terhadap kinerja dan akuntabilitas kinerja pemerintah daerah berujung pada kebutuhan pengukuran kinerja pemerintah daerah. Analisis rasio Keuangan APBD dilakukan dengan membandingkan hasil yang dicapai dari satu periode dibandingkan dengan periode sebelumnya sehingga dapat diketahui bagaimana kecenderungan yang terjadi. Dengan analisis Rasio Keuangan Pemerintah Daerah dapat menilai Kemandirian Keuangan Daerah, mengukur Efektivitas Keuangan Daerah, dalam merealisasikan Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan dapat mengukur masing-masing sumber pendapatan dalam membentuk Pendapatan Daerah.