

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Seiring dengan terbitnya Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang No.33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah menjadi tonggak awal dalam pelaksanaan otonomi daerah dalam pengambilan keputusan daerah berkaitan dengan pengelolaan sumber daya yang dimiliki sesuai dengan kepentingan, prioritas dan potensi daerah tersebut.

Semua penerimaan dan pengeluaran daerah dalam menjalankan otonomi dicatat dan dikelola dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) serta diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintahan daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja dan pembiayaan daerah yang dikelola dalam sistem pengelolaan daerah (UU No. 32 Tahun 2004). Pengelolaan keuangan daerah yang baik akan ditunjukkan dengan kinerja keuangan yang baik pula.

Pemerintah daerah merupakan lembaga yang memiliki tugas untuk mengatur roda pemerintahan di daerah, pembangunan daerah, dan memberikan pelayanan kepada masyarakat luas. Suatu daerah dapat maju dan berkembang apabila mampu menciptakan roda pemerintahan yang transparan, akuntabilitasnya tinggi, dan penerapan value for money yang benar. Sebagai organisasi yang tidak berorientasi keuntungan, pemerintah daerah memiliki tujuan utama yaitu

memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pelayanan tersebut berupa pendidikan, kesehatan masyarakat, keamanan, penegakan hukum, transportasi publik, infrastruktur, dan penyediaan barang kebutuhan publik (misalnya : penyediaan bahan kebutuhan pokok masyarakat).

Sehubungan dengan banyaknya perubahan di bidang ekonomi, sosial dan politik dalam era reformasi ini, berdampak pada percepatan perubahan perilaku masyarakat, terutama yang berkaitan dengan tuntutan masyarakat akan adanya transparansi pelaksanaan kebijaksanaan pemerintah, demokratisasi dalam pengambilan keputusan, pemberian pelayanan oleh pemerintah yang lebih berorientasi pada kepuasan masyarakat dan penerapan hukum secara konsekuen sehingga sebagai konsekuensinya dikeluarkan Ketetapan MPR yaitu Tap MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang “Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia” merupakan landasan hukum bagi dikeluarkannya UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sekarang menjadi UU NO. 32 tahun 2004 dan UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang sekarang menjadi UU No. 33 tahun 2004.

Dengan diberlakukannya otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, maka terjadi perkembangan yang signifikan dalam tata kelola pemerintahan di Indonesia. Perubahan yang terjadi antara lain dari sistem sentralisasi menjadi desentralisasi, dari sistem anggaran tradisional menjadi sistem anggaran berbasis kinerja, dari sistem akuntabilitas vertikal menjadi sistem akuntabilitas horizontal,

dari sistem akuntansi single entry dan cash basis menjadi sistem akuntansi double entry dan accrual basis.

Di Provinsi Sumatera Utara masih banyak Daerah yang belum maksimal dalam mengelola Keuangan dengan baik sehingga Keuangan Daerah masih harus bergantung pada Pemerintah Pusat. Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara masih banyak yang belum maksimal mengelola sumber daya yang tersedia sehingga kurangnya efisien dalam menumbuhkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang diharapkan oleh beberapa daerah bahkan sampe terjadi ketimpangan antar daerah. Seperti dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 1.1 Perbandingan Pendapatan Asli Daerah dengan Total Pendapatan Tahun 2015

KABUPATEN/KOTA	PENDAPATAN ASLI DAERAH	TOTAL PENDAPATAN	%
Kab. Nias Selatan	Rp 15,037,043,954	Rp 814,895,233,565	1.85%
Kab. Nias Utara	Rp 16,923,883,730	Rp 599,606,675,007	2.82%
Kab. Nias Barat	Rp 14,492,750,130	Rp 465,951,797,915	3.11%
Kab. Pakpak Bharat	Rp 15,880,335,074	Rp 472,997,018,285	3.36%
Kab. Toba Samosir	Rp 30,952,610,878	Rp 860,644,675,173	3.60%
Kab. Padang Lawas Utara	Rp 26,446,077,261	Rp 733,242,018,372	3.61%
Kota Gunung Sitoli	Rp 24,334,650,845	Rp 622,748,088,670	3.91%
Kab. Labuhanbatu Utara	Rp 34,499,898,609	Rp 854,792,818,985	4.04%
Kab. Labuhanbatu Selatan	Rp 32,287,183,165	Rp 729,737,181,478	4.42%
Kab. Humbang Hasundutan	Rp 35,237,805,568	Rp 774,264,084,398	4.55%
Kab. Padang Lawas	Rp 34,707,409,094	Rp 717,553,001,820	4.84%
Kab. Samosir	Rp 34,297,498,964	Rp 678,491,916,720	5.05%
Kab. Mandailing Natal	Rp 63,847,458,130	Rp 1,215,312,483,262	5.25%
Kab. Batu Bara	Rp 51,514,120,899	Rp 918,903,852,066	5.61%
Kab. Simalungun	Rp 111,893,282,770	Rp 1,930,943,305,381	5.79%
Kab. Karo	Rp 87,644,277,141	Rp 1,470,455,672,993	5.96%
Kab. Langkat	Rp 122,715,359,910	Rp 2,022,688,705,017	6.07%
Kab. Serdang Bedagai	Rp 80,141,929,203	Rp 1,269,299,011,032	6.31%
Kab. Dairi	Rp 58,791,848,521	Rp 889,613,804,786	6.61%

Kab. Tapanuli Tengah	Rp 65,224,735,174	Rp 982,801,750,678	6.64%
Kab. Asahan	Rp 98,279,308,429	Rp 1,407,030,441,411	6.98%
Kab. Tapanuli Utara	Rp 82,753,547,211	Rp 1,117,190,183,202	7.41%
Kota Padang Sidempuan	Rp 67,730,738,638	Rp 772,413,223,572	8.77%
Kota Binjai	Rp 78,327,792,811	Rp 843,711,784,006	9.28%
Kota Sibolga	Rp 60,486,785,863	Rp 609,828,761,820	9.92%
Kota Tanjung Balai	Rp 57,094,161,596	Rp 573,499,072,697	9.96%
Kab. Labuhanbatu	Rp 101,023,216,259	Rp 1,013,045,067,461	9.97%
Kab. Tapanuli Selatan	Rp 109,349,451,811	Rp 1,088,604,698,049	10.04%
Kab. Nias	Rp 70,892,590,608	Rp 691,021,858,642	10.26%
Kota Pematang Siantar	Rp 95,557,865,286	Rp 891,378,886,503	10.72%
Kota Tebing Tinggi	Rp 82,410,053,810	Rp 667,061,086,952	12.35%
Kab. Deli Serdang	Rp 515,293,681,488	Rp 2,782,141,454,678	18.52%
Kota Medan	Rp1,489,723,189,089	Rp 4,259,044,490,715	34.98%

Sumber : diolah berdasarkan data dari www.djpk.kemenkeu.go.id

Pada tabel diatas dapat kita lihat ketimpangan kontribusi PAD terhadap Total Pendapatan. Jika total pendapatan tersebut dibandingkan dengan Total Belanja maka beberapa daerah di Provinsis Sumatera Utara pada tahun 2015 lebih besar Belanja dari pada Pendapatan. Seperti dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 1.2 Perbandingan Total Pendapatan dan Total Belanja Tahun 2015

KABUPATEN/KOTA	BELANJA DAERAH	TOTAL PENDAPATAN
Kab. Asahan	Rp 896,756,681,955	Rp 1,407,030,441,411
Kab. Dairi	Rp 527,340,696,462	Rp 889,613,804,786
Kab. Deli Serdang	Rp 1,701,028,256,020	Rp 2,782,141,454,678
Kab. Karo	Rp 822,408,111,803	Rp 1,470,455,672,993
Kab. Labuhanbatu	Rp 610,097,986,929	Rp 1,013,045,067,461
Kab. Langkat	Rp 1,247,513,907,532	Rp 2,022,688,705,017
Kab. Mandailing Natal	Rp 767,407,460,328	Rp 1,215,312,483,262
Kab. Nias	Rp 273,168,504,507	Rp 691,021,858,642
Kab. Simalungun	Rp 1,385,845,007,625	Rp 1,930,943,305,381
Kab. Tapanuli Selatan	Rp 649,201,922,215	Rp 1,088,604,698,049
Kab. Tapanuli Tengah	Rp 557,160,555,267	Rp 982,801,750,678
Kab. Tapanuli Utara	Rp 623,716,428,971	Rp 1,117,190,183,202
Kab. Toba Samosir	Rp 535,541,978,121	Rp 860,644,675,173
Kota Binjai	Rp 496,579,040,681	Rp 843,711,784,006

Kota Medan	Rp 1,965,216,511,637	Rp 4,259,044,490,715
Kota Pematang Siantar	Rp 603,245,622,177	Rp 891,378,886,503
Kota Sibolga	Rp 312,644,217,256	Rp 609,828,761,820
Kota Tanjung Balai	Rp 294,158,914,573	Rp 573,499,072,697
Kota Tebing Tinggi	Rp 325,932,103,327	Rp 667,061,086,952
Kota Padang Sidempuan	Rp 477,279,739,235	Rp 772,413,223,572
Kab. Pakpak Bharat	Rp 222,649,878,131	Rp 472,997,018,285
Kab. Nias Selatan	Rp 427,236,147,222	Rp 814,895,233,565
Kab. Humbang Hasundutan	Rp 440,384,036,723	Rp 774,264,084,398
Kab. Serdang Bedagai	Rp 729,868,891,388	Rp 1,269,299,011,032
Kab. Samosir	Rp 384,613,039,499	Rp 678,491,916,720
Kab. Batu Bara	Rp 517,607,780,337	Rp 918,903,852,066
Kab. Padang Lawas	Rp 409,076,424,778	Rp 717,553,001,820
Kab. Padang Lawas Utara	Rp 412,189,139,282	Rp 733,242,018,372
Kab. Labuhanbatu Selatan	Rp 330,826,811,175	Rp 729,737,181,478
Kab. Labuhanbatu Utara	Rp 449,298,224,609	Rp 854,792,818,985
Kab. Nias Utara	Rp 266,694,671,827	Rp 599,606,675,007
Kab. Nias Barat	Rp 212,063,349,703	Rp 465,951,797,915
Kota Gunung Sitoli	Rp 283,579,779,885	Rp 622,748,088,670

Sumber : diolah berdasarkan data dari www.djpk.kemenkeu.go.id

Dari beberapa daerah Sumatera Utara tersebut masih ada daerah yang Total Belanjanya lebih besar dibandingkan dengan Total Pendapatannya, sehingga terdapat ketimpangan antara belanja dengan Pendapatan.

Dengan demikian penelitian ini mencoba melakukan analisis rasio terhadap kinerja keuangan daerah dengan menambahkan wilayah yang lebih luas yakni seluruh kabupaten dan kota di Provinsi Sumatera Utara dengan jangka waktu 2 (dua) tahun . Berdasarkan uraian diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul skripsi “**Analisis Rasio Kemandirian Keuangan Daerah, Rasio Efektifitas Pendapatan Asli Daerah, Rasio Efisiensi Keuangan Daerah, Rasio Kekeragaman dan Rasio Pertumbuhan untuk menilai Kinerja Keuangan Daerah Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Utara Tahun 2015-2016**”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan penelitian ini :

1. Bagaimana Kinerja Keuangan Daerah Kabupaten Kota Provinsi Sumatera Utara jika dilihat dari Rasio Kemandirian Keuangan Daerah ?
2. Bagaimana Kinerja Keuangan Daerah Kabupaten Kota Provinsi Sumatera Utara jika dilihat dari Rasio Efektifitas Pendapatan Asli Daerah ?
3. Bagaimana Kinerja Keuangan Daerah Kabupaten Kota Provinsi Sumatera Utara jika dilihat dari Rasio Efisiensi Keuangan Daerah ?
4. Bagaimana Kinerja Keuangan Daerah Kabupaten Kota Provinsi Sumatera Utara jika dilihat dari Rasio Keserasian?
5. Bagaimana Kinerja Keuangan Daerah Kabupaten Kota Provinsi Sumatera Utara jika dilihat dari Rasio Pertumbuhan ?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan Penelitian Berdasarkan rumusan masalah di atas maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui Kinerja Keuangan Daerah Kabupaten Kota Provinsi Sumatera Utara jika dilihat dari Rasio Kemandirian Keuangan Daerah ?
2. Untuk mengetahui Kinerja Keuangan Daerah Kabupaten Kota Provinsi Sumatera Utara jika dilihat dari Rasio Efektifitas Pendapatan Asli Daerah?

3. Untuk mengetahui Kinerja Keuangan Daerah Kabupaten Kota Provinsi Sumatera Utara jika dilihat dari Rasio Efisiensi Keuangan Daerah ?
4. Untuk mengetahui Kinerja Keuangan Daerah Kabupaten Kota Provinsi Sumatera Utara jika dilihat dari Rasio Keserasian?
5. Untuk mengetahui Kinerja Keuangan Daerah Kabupaten Kota Provinsi Sumatera Utara jika dilihat dari Rasio Pertumbuhan ?

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian dalam menganalisis Kinerja Keuangan Daerah Provinsi Sumatera Utara dengan menerapkan Rasio Kemandirian Keuangan Daerah, Rasio Efektivitas PAD, Rasio Efisiensi Keuangan Daerah, Rasio Keserasian dan Rasio Pertumbuhan, adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui Kinerja Keuangan Daerah Pemerintah Provinsi Sumatera Utara ditinjau dari teori Rasio Kemandirian Keuangan Daerah, rasio Efektivitas PAD, Rasio Efisiensi Keuangan Daerah, Rasio Keserasian dan Rasio Pertumbuhan dan untuk menganalisis Kinerja Keuangan Daerah Provinsi Sumatera Utara.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi pemerintah, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan referensi atau sumbangan pemikiran Pemerintah Daerah di dalam menganalisis Kinerja Keuangan guna meningkatkan efisiensi dan efektivitas dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah pada perkembangan zaman yang semakin kompetitif.
- b. Bagi peneliti, penelitian ini merupakan media untuk belajar memecahkan masalah secara ilmiah dan pengaruh penerapan teori Rasio Kemandirian Keuangan Daerah, Rasio Efektivitas PAD, Rasio Efisiensi Keuangan Daerah, Rasio Keserasian dan Rasio Pertumbuhan untuk menganalisis kinerja Pengelolaan Keuangan dan Kemandirian Pemerintah Provinsi Sumatera Utara.
- c. Bagi peneliti selanjutnya dapat dijadikan tambahan pengetahuan dan sebagai bahan acuan untuk penelitian selanjutnya dalam bidang yang sama.

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1. Otonomi Daerah Dan Dasar Hukum Otonomi Daerah

2.1.1. Pengertian Otonomi Daerah

Secara etimologi, otonomi daerah berasal dari dua kata yaitu “otonom” dan “daerah”. Kata otonom sendiri berasal dari bahasa Yunani, yaitu “autos” yang artinya sendiri dan “nomous” yang artinya hukum/peraturan, sehingga otonom dapat diartikan sebagai aturan untuk mengatur daerahnya sendiri. Menurut UU No. 32 tahun 2004 (sebagai pengganti UU No. 22 Tahun 1999) tentang Pemerintah Daerah, menyebutkan “Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Berikut beberapa pengertian otonomi daerah menurut beberapa ahli, antara lain :

Abdul Halim mengemukakan dalam bukunya bahwa :

Otonomi daerah adalah wewenang yang dimiliki oleh daerah otonom untuk mengatur dan mengurus masyarakatnya menurut kehendak sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹

Baldric Siregar mengemukakan dalam bukunya bahwa :

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat. Dengan adanya otonomi daerah maka urusan yang menjadi hak dan tanggungjawab daerah meningkat.²

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

²Baldric Siregar, **Akuntansi Sektor Publik (Akuntansi Keuangan Pemerintah Daerah Berbasis Akrua)**, Edisi Kedua: Cetakan Pertama, UPP STIM YKPN, Yogyakarta, 2017, hal 73.

Dengan demikian otonomi daerah dapat saya pahami sebagai wewenang atau kekuasaan pada suatu wilayah atau daerah yang mengatur dan mengelola kepentingan daerah masyarakat itu sendiri. Sedangkan didalam negara kesatuan yang menganut asas desentralisasi, dikenal adanya struktur pemerintah pusat (*control government*) dan daerah-daerah tersebut memiliki hak dan kewajiban, wewenang dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri yang juga disebut dengan otonomi.

Pada hakikatnya, otonomi daerah memberikan ruang gerak bagi pemerintah daerah untuk mengatur dan mengelola rumah tangga pemerintahan sendiri sesuai dengan kebutuhan daerahnya masing-masing. Adapun prinsip otonomi daerah adalah sebagai berikut :

- a. Prinsip Otonomi Luas, artinya daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan terhadap bidang politik luar negeri, keamanan, moneter, peradilan, dan keamanan serta fiskal nasional.
- b. Prinsip Otonomi Nyata, artinya daerah diberikan kewenangan dalam menangani urusan pemerintahan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah.
- c. Prinsip Otonomi yang Bertanggung Jawab, artinya otonomi otonomi dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan

maksud pemberian otonomi yang pada dasarnya memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Pemberian otonomi daerah diharapkan dapat meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas sektor publik di Indonesia. Dengan adanya otonomi daerah, pemerintah daerah dituntut untuk kreatif mencari alternatif sumber pembiayaan pembangunan tanpa mengurangi harapan bahwa masih ada bantuan dan bagian (sharing) dari pemerintah pusat dan menggunakan dana publik sesuai dengan prioritas dan aspirasi masyarakat. Dengan begitu, daerah dapat mencapai tujuan otonomi tersebut, terutama dalam kemandirian keuangan daerah.

2.1.2. Dasar Hukum dan Otonomi Daerah

Ada beberapa yang menjadi dasar hukum otonomi daerah antara lain :

1. UU No. 33 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
2. UU No.32 tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah Pasal 1 ayat 5.
3. Ketetapan MPR No.XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Keuangan Pusat dan Daerah.
4. Undang-Undang No.22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah.
5. Undang-Undang No.5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintah Daerah.

6. Undang-Undang No.25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.
7. Perpu No.3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.
8. Undang-Undang No.12 tahun 2008 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

2.2. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

2.2.1. Pengertian dan Unsur-Unsur APBD

Menurut the National Committee Governmental Accounting (NCGA) dalam buku Muindro dikatakan bahwa *“A budget is a plan of financial operation embodying an estimated of proposed expenditures for a given period of time and the proposed means of financing them.”*³

Menurut Nurlan Darise menyatakan bahwa **“ Anggaran pemerintah merupakan dokumen formal hasil kesepakatan antara eksekutif dan legislatif tentang belanja yang ditetapkan untuk melaksanakan kegiatan pemerintah dan pendapatan yang diharapkan untuk menutup keperluan belanja tersebut atau pembiayaan yang diperlukan bila diperkirakan akan terjadi defisit atau surplus.”**⁴

Menurut Sonny Sumarsono mengatakan bahwa **“Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah di Indonesia yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. APBD ditetapkan dengan Peraturan daerah. Tahun anggaran APBD meliputi masa satu tahun, mulai dari tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember.”**⁵

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.”**⁶

³ Muindro Renyowijoyo, *Akuntansi Sektor Publik Organisasi Non Laba*, Edisi 3: Mitra Wacana Media, Jakarta, 2012, hal 53.

⁴Nurlan Darise, *Akuntansi Keuangan Daerah*, Indeks, Jakarta, 2008, hal 133.

⁵Sonny Sumarsono, *Manajemen Keuangan Pemerintahan*, Graha Ilmu, Jember, 2009, hal 115.

⁶Nurlan Darise, *Pengelolaan Keuangan pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD)*, Cetakan Kedua: Indeks, Jakarta, 2009, hal 32.

Menurut UU Republik Indonesia No. 33 Tahun 2004 Pasal 1 ayat (17), menyatakan :

“Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, selanjutnya disebut APBD adalah rencana keuangan tahunan Pemerintahan Daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah.”⁷

Dengan demikian maka saya simpulkan bahwa APBD itu adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah di Indonesia yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. APBD ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Untuk pelaksanaan tahun anggaran APBD meliputi masa satu tahun, mulai dari tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember (Pemandagri Nomor 13 Tahun 2006). Unsur-unsur APBD adalah sebagai berikut :

1. Rencana kegiatan suatu daerah, beserta uraiannya secara rinci.
2. Jenis kegiatan dan proyek yang dituangkan dalam bentuk angka.
3. Periode anggaran yang biasanya 1(satu) tahun.
4. Adanya sumber penerimaan yang merupakan target minimal untuk menutupi biaya-biaya sehubungan dengan aktivitas tersebut dan adanya biaya-biaya yang merupakan batas maksimal pengeluaran-pengeluaran yang akan dilaksanakan.

2.2.2. Fungsi APBD

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006 ada enam fungsi APBD, yaitu :

⁷Undang-Undang Republik Indonesia No. 33 Tahun 2004 Pasal 1 ayat (17)

1. Fungsi Otorisasi

Fungsi Otorisasi yang dimaksudkan disini adalah diberikannya kekuasaan kepada Satuan Kerja Perangkat Daerah untuk melaksanakan setiap anggaran, pendapatan, belanja dan pembiayaan yang telah dianggarkan dalam APBD.

2. Fungsi Perencanaan

Anggaran Daerah menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.

3. Fungsi Pengawasan

Anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan.

4. Fungsi Alokasi

Anggaran daerah harus diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja atau mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektifitas perekonomian.

5. Fungsi Distribusi

Anggaran daerah harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatuhan dalam pendistribusiannya.

6. Fungsi Stabilisasi

Anggaran daerah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah.

2.2.3. Struktur APBD

Struktur APBD yang terbaru adalah berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.13 Tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah.

Adapun bentuk dan susunan APBD didasarkan pada Pemendagri No. 13 Tahun 2006 pasal 22 ayat (1) terdiri dari tiga 3 bagian, yaitu : Pendapatan Daerah, Belanja Daerah, dan Pembiayaan Daerah.⁸ Menurut Permendagri No.13 Tahun 2006 Pasal 23 dijelaskan sebagai berikut :

- (1).Pendapatan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (1) huruf a meliputi semua penerimaan uang melalui rekening kas umum daerah, yang menambah ekuitas dana, merupakan hak daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak perlu dibayar kembali oleh daerah.
- (2).Belanja daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (1) huruf b meliputi semua pengeluaran dari rekening kas umum daerah yang mengurangi ekuitas dana, merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah.
- (3).Pembiayaan daerah sebagaimana dimaksud Pasal 22 ayat (1) huruf c meliputi semua transaksi keuangan untuk menutup defisit atau untuk memanfaatkan surplus.⁹

2.3. Kinerja Keuangan Daerah

2.3.1. Pengertian Kinerja

Menurut Ilyaul Ulum: **Kinerja (*Performance*) adalah gambaran mengenai pencapaian, prestasi atau unjuk kerja dari instansi pemerintah.**¹⁰

Dalam buku I Gusti Agung Rai dikatakan bahwa :

Konsep pengukuran kinerja pemerintah dimulai dari pengukuran terhadap tingkat kehematan (ekonomi) dan tingkat kepatuhan terhadap peraturan yang berlaku dalam kegiatan pemerolehan (*procurement*) input, dilanjutkan dengan pengukuran tingkat efisiensi dalam proses pengolahan *input* menjadi *output* dan diakhiri dengan pengukuran tingkat efektivitas *output* terhadap program/kegiatan yang sudah ditetapkan (*outcome*).¹¹

⁸ Peraturan Menteri Dalam Negeri No.13 Tahun 2006 Pasal 22

⁹ Peraturan Menteri Dalam Negeri No.13 Tahun 2006 Pasal 23

¹⁰ Ihyaul Ulum M.D, **Audit Sektor Publik Suatu Pengantar**, Edisi Pertama, Cetakan Pertama : Bumi Aksara, Jakarta, 2009, hal. 56.

¹¹ I Gusti Agung Rai, **Audit Kinerja Pada Sektor Publik**, Salemba Empat, Jakarta, 2008, hal 19.

Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut.

Menurut Mamesah yang dikemukakan oleh Abdul Halim, keuangan daerah dapat diartikan sebagai :

“...semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, juga 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/peraturan perundangan yang berlaku.”¹²

Dalam hubungannya dengan kinerja keuangan di daerah, kinerja keuangan daerah adalah tingkat pencapaian dari suatu hasil kerja di bidang keuangan daerah yang meliputi penerimaan dan belanja daerah dengan menggunakan indikator keuangan yang ditetapkan melalui suatu kebijakan atau ketentuan perundang-undangan selama satu periode anggaran. Bentuk kinerja tersebut berupa rasio keuangan yang terbentuk dari unsur laporan pertanggungjawaban kepala daerah berupa perhitungan APBD.

Dari pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa kinerja keuangan daerah adalah tingkat capaian dari suatu hasil kerja di bidang keuangan daerah dengan menggunakan indikator keuangan yang telah ditetapkan sebelumnya dengan

¹²Abdul Halim, **Op.cit.**, hal. 23

tujuan untuk mengetahui kemampuan suatu daerah dalam mengelola keuangannya.

2.3.2. Pengukuran Kinerja

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 ditargetkankan pada saat perencanaan.¹³

Pengukuran kinerja adalah suatu proses yang dilakukan untuk mencatat dan menilai pencapaian pelaksanaan kegiatan berdasarkan tujuan, sasaran dan strategi sehingga dapat diketahui kemajuan organisasi serta meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas. Pengukuran kinerja sering kali membutuhkan bukti statistik untuk menentukan tingkat kemajuan suatu organisasi dalam meraih tujuannya. Pengukuran kinerja sangat penting untuk menilai akuntabilitas organisasi dan kepala satuan kerja dalam menghasilkan pelayanan kepada publik. Akuntabilitas akan menunjukkan kemampuan bahwa uang publik tersebut 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 financial dan non financial.”**¹⁴

2.3.3. Tujuan Sistem Pengukuran Kinerja

¹³ Nordiawan dan Hertianti, **Akuntansi Sektor Publik**, Edisi Kedua, Salemba Empat, Jakarta, 2011, hal. 158.

¹⁴ Ihyaul Ulum, **Op.Cit.**, hal. 20.

Tujuan sistem pengukuran kinerja menurut Ihyahul Ulum, antara lain sebagai berikut :

1. Untuk mengkomunikasikan strategi secara lebih baik.
2. Untuk mengukur kinerja financial dan nonfinansial secara berimbang sehingga dapat ditelusur perkembangan pencapaian strategi.
3. Untuk mengakomodasi pemahaman kepentingan manajer level menengah dan bawah serta memotivasi untuk mencapai goal congruence.
4. Sebagai alat untuk mencapai kepuasan berdasarkan pendekatan individual dan kemampuan kolektif yang rasional.

2.3.4. Manfaat Pengukuran Kinerja

Manfaat disusunnya pengukuran kinerja menurut Mardiasmo(Kusufi, 2014), antara lain sebagai berikut :

1. Memberikan pemahaman mengenai ukuran yang digunakan untuk menilai kinerja manajemen.
2. Memberikan arah untuk mencapai target kinerja yang telah ditetapkan.
3. Untuk memonitor dan mengevaluasi pencapaian kinerja dan membandingkan dengan target kinerja serta tindakan korektif untuk memperbaiki kinerja.
4. Sebagai dasar untuk memberikan penghargaan dan hukuman (reward and punishment) secara objektif atas pencapaian prestasi yang diukur sesuai dengan sistem pengukuran kinerja yang telah disepakati.

5. Sebagai alat komunikasi antara bawahan dan pimpinan dalam rangka memperbaiki kinerja organisasi
6. Membantu mengidentifikasi apakah kepuasan pelanggan sudah terpenuhi.
7. Membantu memahami proses kegiatan instansi pemerintah.
8. Memastikan bahwa pengambilan keputusan dilakukan secara objektif.

2.3.5. Indikator Kinerja Keuangan Daerah

Indikator kinerja pemerintah daerah harus mencakup pengukuran kinerja keuangan. Hal ini terkait dengan tujuan organisasi pemerintah daerah. indikator kinerja keuangan daerah meliputi :

1. Indikator Masukan (Inputs), misalnya :
 - a) Jumlah dana yang dibutuhkan
 - b) Jumlah pegawai yang dibutuhkan
 - c) Jumlah infrastruktur yang ada
 - d) Jumlah waktu yang digunakan
2. Indikator Proses (Proses), misalnya :
 - a) Ketaatan pada peraturan perundangan
 - b) Rata-rata yang diperlukan untuk memproduksi atau menghasilkan layanan jasa
3. Indikator Keluaran (Output), misalnya :
 - a) Jumlah produk atau jasa yang dihasilkan
 - b) Ketepatan dalam memproduksi barang dan jasa
4. Indikator Hasil (Outcome), misalnya :
 - a) Tingkat kualitas produk dan jasa yang dihasilkan

- b) Produktivitas para karyawan atau pegawai
5. Indikator manfaat (Benefit), misalnya :
 - a) Tingkat kepuasan masyarakat
 - b) Tingkat partisipasi masyarakat
 6. Indikator Impact, misalnya :
 - a) Peningkatan kesejahteraan masyarakat
 - b) Peningkatan pendapatan masyarakat

2.4. Analisis Kinerja Keuangan Daerah

Menurut Leopold A. Berstein dalam Buku Amran, dinyatakan bahwa :

*Financial statement analysis is the judgemental process that aims to evaluate the current and post financial positions and results of operation of an enterprise, with primary objective of determining the best possible estimates and predictions about future conditions and performance.*¹⁵

Penggunaan analisis rasio pada sektor publik khususnya terhadap APBD belum banyak dilakukan, sehingga secara teori belum ada 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 perlu dilaksanakan meskipun kaidah pengakuntansian dalam APBD berbeda dengan laporan keuangan yang dimiliki perusahaan swasta.

Analisis rasio keuangan 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

¹⁵Amran dan Halomoan, **Analisis Laporan Keuangan**, Fakultas Ekonomi UHN, Medan, 2017, hal 24.

dilakukan dengan cara membandingkan dengan rasio keuangan yang dimiliki suatu pemerintah daerah tertentu dengan rasio keuangan daerah lain yang terdekat ataupun yang potensi daerahnya relatif sama untuk dilihat bagaimana posisi rasio keuangan pemerintah daerah tersebut terhadap pemerintah daerah lainnya. Adapun pihak-pihak yang berkepentingan dengan rasio keuangan pada APBD ini adalah sebagai berikut : DPRD, pihak eksekutif, pemerintah pusat/provinsi, serta masyarakat dan kreditor.

Pada dasarnya terdapat dua hal yang dapat dijadikan sebagai indikator kinerja, yaitu kinerja anggaran dan anggaran kinerja. Kinerja anggaran merupakan instrumen yang dipakai oleh DPRD untuk mengevaluasi kinerja kepala daerah, sedangkan anggaran kinerja merupakan instrumen yang dipakai oleh kepala daerah selaku manajer eksekutif. Penggunaan indikator kinerja sangat penting untuk mengetahui apakah suatu program kerja telah dilaksanakan secara efisien dan efektif. Indikator yang digunakan dalam mengukur kinerja keuangan daerah ada berbagai macam. Salah satunya adalah analisis surplus/defisit APBD.

Analisis surplus defisit APBD adalah salah satu tugas menteri keuangan dirjen perimbangan keuangan dalam rangka memantau kebijakan fiskal di pemerintah daerah. Tugas ini tercermin dalam PP 23 Tahun 2003, PP 58 Tahun 2005, PMK No.45 Tahun 2006, dan PMK No. 72 Tahun 2006. Hasil analisis tersebut akan dipergunakan sebagai salah satu bahan untuk pengambilan kebijakan fiskal secara nasional untuk tahun anggaran berikutnya.

Pelaksanaan analisis difokuskan pada ketaatan pada kriteria yang telah ditentukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan serta komposisi penyebaran dalam skala defisit yang diperbolehkan dan surplus pada masing-masing pemerintahan daerah.

Analisis ini juga menyajikan dua pendekatan dalam penentuan defisit yaitu pertama pendekatan dasar sesuai dengan PP 58 Tahun 2005 adalah selisih antara pendapatan dan belanja, sedangkan defenisi defisit pendekatan lanjutan sesuai dengan PMK No.72 Tahun 2006 adalah selisih kurang antara pendapatan daerah dan belanja daerah dalam tahun anggaran yang sama. Pada penelitian ini, kinerja keuangan daerah diukur dengan menggunakan analisis surplus defisit.

Rumus yang digunakan untuk mengukur surplus/defisit APBD adalah :

$$\textit{Surplus atau Defisit} = \textit{Pendapatan Daerah} - \textit{Belanja Daerah}$$

Kinerja keuangan daerah juga bisa ditentukan berdasarkan rasio keuangan, berikut ini dijelaskan beberapa rasio yang dapat digunakan dalam mengukur kinerja keuangan daerah tersebut.

2.4.1. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah

Rasio Kemandirian Keuangan Daerah (RKKD) menunjukkan tingkat kemampuan suatu daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintah, pembangunan dan pelayanan kepadamasyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah. Rasio kemandirian keuangan daerah ditunjukkan oleh besarnya pendapatan asli daerah dibandingkan dengan pendapatan daerah yang berasal dari sumber lain (pendapatan transfer)

antara lain : bagi hasil pajak, bagi hasil pajak bukan pajak sumber daya alam, dana alokasi umum dan alokasi khusus, dana darurat dan pinjaman. Rumus yang digunakan untuk menghitung rasio kemandirian adalah

$$\text{RKKD} = \frac{\text{PAD}}{\text{PendapatanTransfer}} \times 100\%$$

Rasio kemandirian keuangan daerah menggambarkan ketergantungan daerah terhadap pendapatan transfer. Semakin tinggi rasio kemandirian keuangan daerah mengandung arti bahwa tingkat ketergantungan daerah terhadap bantuan pihak eksternal semakin rendah dan demikian pula sebaliknya. Rasio kemandirian keuangan daerah juga menggambarkan tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah. Semakin tinggi rasio kemandirian daerah, semakin tinggi partisipasi masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi daerah yang merupakan komponen utama pendapatan asli daerah. Semakin tinggi masyarakat membayar pajak dan retribusi daerah menggambarkan bahwa tingkat kesejahteraan masyarakat semakin tinggi. Sebagai pedoman dalam melihat pola hubungandengan kemampuan daerah (dari sisi keuangan) dapat dikemukakan tabel sebagai berikut:

Tabel 2.1
Pola Hubungan dan Tingkat Kemampuan Daerah

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

Sumber : Reksohardiprojo dan Thoha dalam Puput Riski

1. Pola hubungan instruktif, dimana peranan pemerintah pusat lebih dominan daripada 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, mengingat daerah yang bersangkutan tingkat kemandiriannya mendekati mampu melaksanakan urusan otonomi daerah.
4. Pola hubungan delegatif, yaitu campur tangan pemerintah pusat sudah tidak ada karena daerah telah benar-benar mampu dan mandiri dalam melaksanakan otonomi daerah.

2.3.2 Rasio Efektifitas Pendapatan Asli Daerah (PAD)

1. Pengertian Pendapatan Asli Daerah

Menurut Undang-Undang No.33 Tahun 2004 pasal 1 ayat (18), **“Pendapatan Asli Daerah, selanjutnya disebut PAD adalah pendapatan yang diperoleh Daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.”**¹⁶

Pendapatan asli daerah merupakan sumber penerimaan daerah yang asli digali di daerah yang digunakan untuk modal dasar pemerintah daerah dalam membiayai pembangunan dan usaha-usaha daerah untuk memperkecil

¹⁶Undang-Undang Republik Indonesia No.33 Tahun 2004 Pasal 1.

ketergantungan dana dari pemerintah pusat. Menurut Undang-Undang No.33 Tahun 2004 pasal 6, “ Sumber-sumber pendapatan asli daerah terdiri dari : 1) pajak daerah, 2) retribusi daerah, 3) hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, 4) lain-lain Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang sah”.

2. Klasifikasi Pendapatan Asli Daerah

PAD dapat dikelompokkan menjadi di bawah ini.

1. Pajak Daerah

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2009

Pasal 1 ayat (10) tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah :

Pajak Daerah, yang selanjutnya disebut Pajak, adalah kontribusi wajib kepada Daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan Daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.¹⁷

Pajak daerah dibagi menjadi dua kelompok, yaitu :

1. Pajak Provinsi
2. Pajak Kota/Kabupaten

2. Retribusi Daerah

Retribusi daerah merupakan pendapatan daerah yang berasal dari retribusi.

Retribusi daerah yang dapat dipungut oleh pemerintah provinsi dan kabupaten/kota dibagi menjadi tiga, yaitu sebagai berikut :

- a. Retribusi Jasa Umum
- b. Retribusi Jasa Usaha

¹⁷Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2009 Pasal 1.

c. Retribusi Perizinan Tertentu

3. Hasil Pengelolaan Kekayaan Milik Daerah yang Dipisahkan

Hasil pengelolaan milik daerah yang dipisahkan merupakan penerimaan daerah yang berasal dari pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Jenis pendapatan untuk diperinci menurut objek pendapatan yang mencakup :

- a. Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah
- b. Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik negara.
- c. Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat.

4. Lain-lain PAD yang Sah

Pendapatan ini merupakan penerimaan daerah yang berasal dari lain-lain milik pemerintah daerah. Transaksi ini disediakan untuk mengakuntansikan penerimaan daerah. Jenis pendapatannya meliputi objek pendapatan berikut :

- a. Hasil penjualan aset daerah yang tidak dipisahkan
- b. Jasa giro
- c. Pendapatan bunga
- d. Penerimaan atas tuntutan ganti kerugian daerah
- e. Penerimaan komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan, pengadaan barang, dan jasa oleh daerah
- f. Penerimaan keuangan dari selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing.
- g. Pendapatan denda atas keterlambatan pelaksanaan pekerjaan
- h. Pendapatan denda pajak

- i. Pendapatan denda retribusi
- j. Pendapatan hasil eksekusi atas jaminan
- k. Pendapatan dari pengembalian
- l. Fasilitas sosial dan fasilitas umum
- m. Pendapatan dari penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan
- n. Pendapatan dari angsuran/cicilan penjualan
- o. Hasil pengelolaan dan bergulir.

3. Rasio Efektivitas PAD

Rasio efektivitas PAD menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam memobilisasi penerimaan PAD sesuai dengan yang ditargetkan (Mahmudi 2010:143). Rasio efektivitas PAD dihitung dengan cara membandingkan realisasi penerimaan PAD dengan target penerimaan PAD atau yang dianggarkan sebelumnya. Rumus rasio ini adalah sebagai berikut :

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

Kemampuan efektivitas pendapatan asli daerah dikategorikan dalam 5 tingkat efektivitas yaitu :

Tabel 2.2
Kategori Tingkat Efektivitas PAD

Kemampuan Keuangan	Rasio Efektivitas
Sangat efektif	>100%
Efektif	90% - 100%
Cukup efektif	80% - 90%
Kurang efektif	60% - 80%
Tidak efektif	< 60%

Sumber : Reksohardiprojo dan Thoha dalam Puput Riski

- 1) Jika diperoleh nilai lebih dari 100% ($x > 100\%$) berarti sangat efektif.

- 2) Jika diperoleh nilai 90% sampai dengan 100% ($90\% < x < 100\%$) berarti efektif.
- 3) Jika diperoleh nilai 80% sampai dengan 90% ($80\% < x < 90\%$) berarti cukup efektif.
- 4) Jika diperoleh nilai 60% sampai dengan 80% ($60\% < x < 80\%$) berarti kurang efektif.
- 5) Jika diperoleh nilai kurang dari 60% ($x < 60\%$) berarti tidak efektif.

2.4.3. Rasio Efisiensi Keuangan Daerah

Rasio Efisiensi Keuangan Daerah (REKD) menggambarkan perbandingan antara besarnya biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan dengan realisasi pendapatan yang diterima. Kinerja keuangan pemerintahan daerah dalam melakukan pemungutan pendapatan dikategorikan efisien apabila rasio yang dicapai kurang dari 1 (satu) atau dibawah 100%. Semakin kecil rasio efisiensi keuangan daerah berarti kinerja keuangan pemerintah daerah semakin baik.

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 (Abdul Halim 2007:234). Rumus yang digunakan untuk menghitung rasio ini adalah sebagai berikut :

$$REKD = \frac{\text{Realisasi Belanja Daerah}}{\text{Realisasi Pendapatan Daerah}} \times 100\%$$

Tabel 2.3
Kriteria Efisiensi Kinerja Keuangan

Kriteria Efisiensi	Persentase Efisiensi
Tidak efisien	>100%
Efisiensi Berimbang	100%
Efisien	<100%

Sumber : Reksohardiprojo dan Thoha dalam Puput Riski

2.4.4. Rasio Kecerasingan

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 ekonomi masyarakat cenderung semakin kecil. Ada dua perhitungan dalam rasio keserasian ini, yaitu : rasio belanja operasi dan rasio belanja modal.

Rasio belanja operasi merupakan perbandingan antara total belanja operasi dengan total belanja daerah. Rasio ini menginformasikan kepada pembaca laporan mengenai porsi belanja daerah yang dialokasikan untuk belanja operasi. Belanja operasi merupakan belanja yang manfaatnya habis dikonsumsi dalam satu tahun anggaran, sehingga sifatnya jangka pendek dan dalam hal tertentu sifatnya

rutin atau berulang. Pada umumnya proporsi belanja operasi mendominasi total belanja daerah, yaitu antara 60-90%. Pemerintah daerah dengan tingkat pendapatan yang tinggi cenderung memiliki porsi belanja operasi yang lebih tinggi dibandingkan pemerintah daerah yang tingkat pendapatannya rendah (Mahmudi 2010: 164). Rasio belanja operasi dirumuskan sebagai berikut :

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

Rasio belanja modal merupakan perbandingan antara total realisasi belanja modal dengan total belanja daerah. Berdasarkan rasio ini, pembaca laporan dapat mengetahui porsi belanja daerah yang dialokasikan untuk investasi dengan bentuk belanja modal pada tahun anggaran bersangkutan. Belanja modal memberikan manfaat jangka menengah dan panjang juga bersifat rutin. Pada umumnya proporsi belanja modal dengan belanja daerah adalah antara 5-20%. Rasio belanja modal ini dirumuskan sebagai berikut :

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

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.

2.4.5. 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 negatif (Mahmudi 2010:138). Rasio ini mengukur seberapa besar kemampuan pemerintah daerah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilannya yang telah dicapai dari satu periode ke periode berikutnya. Dengan diketahuinya pertumbuhan untuk masing-masing komponen sumber pendapatan dan pengeluaran, dapat digunakan untuk mengevaluasi potensi-potensi mana yang perlu mendapatkan perhatian. 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 pada tahun ke-n
- P_0 : Total Pendapatan Daerah/ PAD/ Belanja Modal/ Belanja Operasi yang dihitung pada tahun ke-0 (tahun sebelum n)

Pertumbuhan berfungsi untuk mengevaluasi potensi-potensi daerah yang perlu mendapatkan perhatian. Semakin tinggi nilai Total Pendapatan Daerah (TPD), PAD, dan belanja modal yang diikuti oleh semakin rendahnya belanja

operasi, maka pertumbuhannya adalah positif. Jika semakin tinggi nilai TPD, PAD, dan belanja operasi yang diikuti oleh semakin rendahnya belanja modal, maka pertumbuhannya adalah negatif. Artinya bahwa daerah belum mampu meningkatkan pertumbuhan daerahnya.

2.5 Peneliti Terdahulu

Penelitian dari Puput Riski Pramita (2015) dengan judul penelitiannya adalah “analisis rasio untuk menilai kinerja keuangan daerah Kabupaten Kebumen Tahun 2009-2013”. Tujuan penelitian tersebut adalah untuk mengetahui kinerja keuangan pada pemerintah daerah Kabupaten Kebumen ditinjau dari rasio APBD. Dan hasil dari penelitiannya menunjukkan bahwa : kinerja keuangan daerah Kabupaten Kebumen jika dilihat dari rasio efektivitas PAD tergolong efektif, kinerja keuangan daerah Kabupaten Kebumen jika dilihat dari rasio efisiensi keuangan daerah sudah efisien, kinerja keuangan daerah Kabupaten Kebumen jika dilihat dari rasio keserasian masih banyak mengalokasikan belanja operasi dari pada belanjanya modalnya, kinerja keuangan daerah Kabupaten Kebumen jika dilihat dari rasio pertumbuhan PAD tumbuh secara positif, kinerja keuangan daerah Kabupaten Kebumen jika dilihat dari rasio kemandirian keuangan daerah masih tergolong rendah sekali dan dalam kategori pola hubungan instruktif.

Penelitian dari Lazyra KS (2016) dengan judul penelitiannya adalah “analisis rasio keuangan daerah dalam menilai kinerja keuangan Pemerintah Kota Medan”. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis

kinerja keuangan Pemerintah Kota Medan yang diukur dengan menggunakan rasio keuangan daerah dan untuk mengetahui dan menganalisis faktor-faktor yang menyebabkan naik turunnya rasio keuangan daerah Pemerintah Kota Medan Hasil penelitian menunjukkan kinerja pemerintah Daerah Kota Medan dengan menggunakan rasio keuangan daerah mengalami penurunan, hal ini terjadi dikarenakan kurang maksimalnya pendapatan daerah Pemerintah Daerah Kota Medan, dan meningkatnya belanja daerah, bahkan melebihi dari yang dianggarkan oleh Pemerintah Daerah Kota Medan, rasio kemandirian yang masih dibawah standar keuangan daerah terjadi dikarenakan kurang mampunya pemerintah daerah Kota Medan dalam meningkatkan PAD, untuk rasio efektivitas yang masih dibawah standar terjadi dikarenakan pemerintah daerah tidak mampu dalam mencapai target untuk pendapatan daerah tersebut, untuk rasio efisiensi yang berada diatas standar terjadi dikarenakan besarnya belanja daerah yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah, bahkan realisasi belanja daerah melebihi dari target.

Penelitian dari Ayu Priradesi (2009) Judul penelitiannya adalah “ analisis rasio kemandirian keuangan daerah pada pemerintahan kabupaten dan kota di Sumatera Utara”. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana tingkat kemandirian keuangan daerah pada pemerintahan kabupaten dan kota di Sumatera Utara dan juga untuk mengetahui bagaimana perbedaan tingkat kemandirian antara pemerintahan kabupaten dan kota di Sumatera Utara. Hasil dari penelitiannya menyatakan bahwa analisis rasio kemandirian keuangan daerah

menggambarkan ketergantungan daerah terhadap sumber dana eksternal dan rasio kemandirian keuangan pemerintahan kabupaten dan kota adalah rendah.

Penelitian Dari Raja Assyurriani (2015) Judul penelitiannya adalah “ pengaruh rasio kemandirian daerah, rasio efektivitas, rasio efisiensi, rasio efektivitas dan rasio pertumbuhan terhadap belanja modal pada pemerintah kabupaten dan pemerintah kota di Kepulauan Riau tahun 2010 – 2013”. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui pengaruh rasio tingkat kemandirian daerah, rasio efektivitas, rasio efisiensi, rasio aktivitas, rasio pertumbuhan secara bersamaan berpengaruh terhadap belanja modal baik secara parsial maupun simultan di daerah pemerintah kabupaten dan kota di Kepulauan Riau. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa rasio tingkat kemandirian daerah, rasio efektivitas, rasio efisiensi, rasio aktivitas, rasio pertumbuhan secara bersama-sama berpengaruh terhadap belanja modal.

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1. Desain Penelitian

Desain penelitian adalah keseluruhan dari perencanaan untuk menjawab pertanyaan penelitian dan mengantisipasi beberapa kesulitan yang mungkin timbul selama proses penelitian, hal ini penting karena desain penelitian merupakan strategi untuk mendapatkan data yang dibutuhkan untuk keperluan pengujian hipotesis atau untuk menjawab pertanyaan penelitian dan sebagai alat untuk mengontrol variabel yang berpengaruh dalam penelitian.

3.2. Definisi Operasional Variabel Penelitian

Agar penelitian ini dapat dilaksanakan sesuai dengan yang diharapkan, maka perlu dipahami berbagai unsur-unsur yang menjadi dasar dari suatu penelitian ilmiah yang termuat dalam operasional variabel penelitian. Variabel yang digunakan dalam penelitian ini adalah Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah yang mencakup beberapa parameter berupa rasio, yaitu sebagai berikut :

1. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah

$$\text{RKKD} = \frac{\text{PAD}}{\text{PendapatanTransfer}} \times 100\%$$

Rasio Kemandirian Keuangan Daerah (RKKD) menunjukkan tingkat kemampuan suatu daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintah,

pembangunan dan pelayanan kepadamasyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah. PAD yang terdapat di Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Utara antara lain Pajak Daerah, Pajak Retribusi, Hasil Pengelolaan Kekayaan yang dipisahkan dan Lain-lain PAD yang sah.

2. Rasio Efektivitas PAD

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

Rasio Efektivitas PAD menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan PAD yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah.

3. Rasio Efisiensi Keuangan Daerah

$$REKD = \frac{\text{Realisasi Belanja Daerah}}{\text{Realisasi Pendapatan Daerah}} \times 100 \%$$

Rasio Efisiensi Keuangan Daerah (REKD) menggambarkan perbandingan antara besarnya biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan dengan realisasi pendapatan yang diterima. Belanja Daerah Meliputi Belanja Pegawai, Belanja Bunga, Belanja Subsidi, Belanja Hibah, Belanja Bantuan social, Belanja

Bagi hasil kepada Kabupaten/Kota, Belanja Bantuan keuangan kepada Kabupaten/Kota dan Belanja tidak terduga

4. Rasio Keserasian

$$\text{RasioBelanjaOperasi} = \frac{\text{TotalBelanjaOperasi}}{\text{TotalBelanjaDaerah}} \times 100 \%$$

$$\text{RasioBelanjaModal} = \frac{\text{TotalBelanjaModal}}{\text{TotalBelanjaDaerah}} \times 100 \%$$

Rasio Keserasian menggambarkan bagaimana pemerintahan daerah memprioritaskan alokasi dananya pada belanja operasi dan belanja modal secara optimal.

5. Rasio Pertumbuhan

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

Rasio pertumbuhan mengukur seberapa besar kemampuan Pemerintah Daerah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilan yang telah dicapai dari periode satu ke periode berikutnya, baik dilihat dari sumber pendapatan maupun pengeluaran.

3.3. Jenis dan Sumber Data Penelitian

3.3.1. Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yaitu APBD dan Laporan Realisasi APBD Pemerintah Provinsi Sumatera Utara Tahun 2015-2016.

3.3.2. Sumber Data

Dalam Penelitian ini, yang merupakan data-data utama yang diperlukan penulis bersumber dari website www.djpk.kemenkeu.go.id yaitu runtut waktu APBD dan Laporan Realisasi APBD Kabupaten/Kota Pemerintah Provinsi Sumatera Utara Tahun 2015-2016 dan pengumpulan literatur-literatur yang berkaitan dengan penelitian.

3.4 Metode Pengumpulan Data

Metode penelitian merupakan salah satu cara yang sistematis dan objektif untuk mengumpulkan data. Metode penelitian ini digunakan dalam mengumpulkan data yang diperlukan maka digunakan, beberapa cara pengumpulan data, yaitu sebagai berikut :

3.4.1. Metode Dokumentasi

Metode ini merupakan suatu cara pengumpulan data yang menghasilkan catatan-catatan penting yang berhubungan dengan masalah yang diteliti, sehingga akan diperoleh data yang lengkap, sah dan bukan berdasarkan perkiraan. Penelitian dokumentasi dilakukan dengan cara mengambil data Laporan APBD dan Laporan Realisasi APBD Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Utara tahun 2015-2016 melalui website Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan RI www.djpk.kemenkeu.go.id.

3.4.2. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Menurut mardalis: **“Penelitian kepustakaan bertujuan untuk mengumpulkan data dan informasi dengan bantuan bermacam-macam material yang terdapat diruangan perpustakaan, seperti: buku-buku, majalah, dokumen, dan kisah-kisah sejarah lainnya.”**¹⁸

Dalam penelitian kepustakaan ini penulis memperoleh dan mengumpulkan data melalui suatu kegiatan membaca serta mempelajari buku-buku teori dan catatan yang relevan yang berkaitan dengan proses penelitian.

3.5 Metode Analisis Data

Untuk menganalisis data yang telah dikumpulkan penulis menggunakan dua metode analisis, yaitu :

a. Metode Analisis Deskriptif

Shields mengemukakan dalam buku Lijan yang berjudul Metode Penelitian Kuantitatif, metode deskriptif adalah sebagai berikut: **“Metode deskriptif adalah penelitian yang mendeskripsikan karakteristik dari suatu populasi tentang suatu fenomena yang diamati. Penelitian**

¹⁸Mardalis, **Metode Penelitian : Suatu Pendekatan Proposal**, Edisi Pertama, Cetakan Ketigabelas : Bumi Aksara, Jakarta, 2014, hal 28

deskriptif salah satu jenis penelitian yang bertujuan untuk menyajikan gambaran yang lengkap mengenai seting sosial.”¹⁹

Metode Analisis Deskriptif dalam penelitian ini dilakukan dengan cara :

- (1).Mengumpulkan data yang berkaitan dengan penelitian yaitu Laporan Realisasi Anggaran Pemerintah Provinsi Sumatera Utara,
- (2).Mengklasifikasikan data-data yang digunakan dalam variabel Penelitian yaitu Pendapatan Daerah, Pendapatan Asli Daerah (PAD), Pendapatan Transfer dan Belanja Daerah.
- (3).Menganalisis Variabel-variabel penelitian yaitu rasio kemandirian keuangan daerah, rasio efektifitas pendapatan asli daerah, rasio efisiensi keuangan daerah, rasio keserasian dan rasio pertumbuhan pada pemerintah Provinsi Sumatera Utara.
- (4).Menginterpretasikan data sehingga memberikan keterangan yang lengkap bagi pemecahan permasalahan yang terjadi.

b. Metode Komparatif

Metode komparatif adalah suatu metode yang membandingkan teori yang berlaku dengan praktek yang diterapkan sehingga akan dapat diketahui gambaran penyimpangan dan selanjutnya membuat kesimpulan yang sebenarnya dari masalah yang di teliti. Tujuan dari metode komparatif ini adalah menemukan

¹⁹ Lijan Poltak Sinambela, **Metode Penelitian Kuantitatif**, Graha Ilmu, Jakarta, 2014, hal. 66.

persamaan-persamaan dan perbedaan-perbedaan tentang prosedur kerja, tentang ide-ide, kritikan terhadap orang-orang dan kelompok.