

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA**

#### **2.1. Review Hasil Terdahulu**

Penelitian yang dilakukan Mega Oktovia Ropa tahun 2016 berjudul “Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten Minahasa Selatan”. Hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa rasio efektivitas sudah dapat dikategorikan efektif, pada rasio efisiensi kurang efisien, pada rasio kemandirian pengelolaan keuangan daerah masih rendah, pada rasio aktivitas kurang baik, dan rasio pertumbuhan baik untuk pertumbuhan pendapatan asli daerah dan pendapatan, sedangkan untuk belanja rutin dan belanja pembangunan kurang baik. Jadi kinerja keuangan daerah kabupaten minahasa selatan berdasarkan rasio tersebut diatas keuangannya sudah cukup baik.

Penelitian oleh Anim Rahmayati tahun 2016 berjudul “Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Sukoharjo Tahun Anggaran 2011-2013”. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa kinerja keuangan pemerintah kabupaten sukoharjo masih belum optimal, walaupun dalam pengelolaan Pendapatan Asli Daerah sudah efektif dan efisien, tetapi tingkat kemandirian daerah masih sangat rendah, hal ini dibuktikan dengan besarnya bantuan dari pusat dan provinsi dibandingkan dengan Pendapatan Asli Daerah kabupaten sukoharjo, dan dalam penggunaan dananya masih belum berimbang karena sebagian besar dan digunakan untuk belanja operasi daripada belanja modal.

Penelitian oleh Hery Susanto tahun 2019 yang berjudul “Analisis Rasio Keuangan untuk Mengukur Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kota Mataram”. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pada rasio efektivitas dikategorikan efektif, pada rasio efisiensi dikategorikan tidak efisien, pada rasio kemandirian pengelolaan keuangan daerah masih rendah, pada rasio aktivitas kurang baik, rasio pertumbuhan pada komponen rasio pendapatan daerah dikategorikan sedang, untuk pertumbuhan belanja dikategorikan kurang baik karena porsi belanja operasi lebih besar dari belanja modal.

Penelitian oleh Nur Ade Noviyanti dan Kiswanto tahun 2016 yang berjudul “Pengaruh Karakteristik Pemerintah Daerah, Temuan Audit BPK Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah”. Hasil dari penelitian ini dapat disimpulkan bahwa level variabel dependen terpusat dan pembiayaan regional memberikan efek positif. Pengukuran dari *legislature* memberikan efek negatif dan signifikan pada kinerja dari keuangan pemerintah daerah. Ukuran dari pemerintah daerah, tingkat dari kekayaan daerah, penemuan audit tidak memberikan efek pada kinerja keuangan daerah.

Penelitian oleh Arthaingan H. Mutiha pada tahun 2018 yang berjudul “Analisis Perbandingan Rasio Keuangan Pemerintah Provinsi di Pulau Jawa”. Penelitian ini menggunakan data sekunder dan menggunakan indikator kinerja keuangan yaitu dengan rasio keuangan seperti rasio tingkat desentralisasi, rasio independen keuangan regional dan harmonisasi belanja. Dan hasil penelitian ini dalam lima provinsi di pulau jawa (Banten, Jawa Barat, Jawa Tengah, DI Yogyakarta dan Jawa Timur) yaitu menunjukkan bahwa kinerja keuangan rata-rata terbaik adalah Jawa Timur (1,12) kemudian diikuti oleh Jawa Tengah (0,96), Banten (0,92), Jawa Barat (0,90) dan DI Yogyakarta (0,59). Dan sementara dalam hasil tes yang berbeda dari uji Kolmogorov Smirnov menunjukkan bahwa tidak ada perbedaan yang signifikan antara kinerja keuangan lima provinsi di pulau jawa.

Penelitian oleh Dihan Lucky pada tahun 2013 yang berjudul “Analisis Pengaruh Kinerja Keuangan Daerah Terhadap Pertumbuhan Ekonomi dan Kemiskinan Melalui Pengeluaran Modal (Studi kasus 38 Kabupaten / Kota di Provinsi Jawa Timur)”. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa kinerja keuangan yang diukur dari kapabilitas pembiayaan menunjukkan pengaruh langsung yang tidak signifikan terhadap belanja modal dan pertumbuhan ekonomi sementara dampaknya terhadap kemiskinan menunjukkan efek signifikan positif. Selanjutnya, dari efek kinerja keuangan tidak langsung melalui modal pengeluaran, ada variabel pengeluaran untuk rasio pendapatan, upaya fiskal dan tingkat fiskal variabel desentralisasi yang memiliki pengaruh tidak langsung yang signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi (secara positif) dan kemiskinan (secara negatif) sementara untuk kinerja keuangan mempengaruhi melalui

pengeluaran modal dan pertumbuhan ekonomi terhadap kemiskinan memiliki pengaruh tidak langsung dan negatif yang signifikan, terutama yang diukur menggunakan rasio pengeluaran dan negatif yang signifikan, terutama yang diukur menggunakan rasio pengeluaran terhadap pendapatan, upaya fiskal, dan tingkat desentralisasi fiskal. Akhirnya, agar lebih baik kinerja keuangan khususnya perlu mengoptimalkan kemampuan pembiayaan baik dari segi pendapatan dan pengeluaran, dalam hal optimalisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD), Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA), dan pinjaman sementara mengoptimalkan pengeluaran perlu melakukan *review* terhadap pengeluaran yang telah dilakukan.

Penelitian Endang Sri Rahayu & Doddy Setiawan pada tahun 2017 yang berjudul “Pengaruh Karakteristik Kepala Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah : Kasus Indonesia”. Karakteristik kepala daerah terdiri dari usia, masa kerja, tingkat pendidikan, jenis kelamin dan anggota partai politik, sampel penelitian ini terdiri dari 1.100 daerah Laporan Keuangan Pemerintah yang telah diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan selama tahun 2011-2015. Dalam penelitian ini kinerja keuangan diukur dengan menggunakan penyerapan anggaran rasio otonomi daerah. Hasil penelitian ini menemukan bahwa usia kepala daerah memiliki efek positif pada kinerja keuangan pemerintah daerah, masa jabatan kepala daerah memiliki negatif, tingkat pendidikan kepala daerah tidak berpengaruh, kepala daerah perempuan memiliki efek negatif, dan anggota partai politik memiliki efek negatif pada kinerja keuangan pemerintah daerah.

Penelitian Khayatun Nufus, dkk pada tahun 2017 yang berjudul “Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah melalui Perhitungan Realisasi Anggaran Daerah Tangerang Selatan”. Hasil pada penelitian ini adalah menunjukkan bahwa pendapatan kinerja keuangan daerah Kota Tangerang Selatan pada umumnya dikatakan baik dibuktikan dengan rasio pendapatan daerah yang rata-ratanya diatas 100%, pada rasio efektivitas dan efisiensi pajak daerah, rata-rata rasio efektifitasnya 55,002% dan rata-rata efisiensi 5,3304%, lalu kinerja keuangan belanja daerah pemerintah Kota Tangerang Selatan secara masuk dalam kategori sangat baik.

## **2.2. Landasan Teori**

### **2.2.1. Pengertian Akuntansi Pemerintah**

Menurut Soetjipto dan Sudikdiono (2011) bahwa Akuntansi Pemerintah dapat didefinisikan menjadi aktivitas pemberian jasa untuk menyediakan informasi keuangan pemerintah kepada para pengguna berdasarkan proses pencatatan, pengklasifikasikan, pengikhtisaran transaksi keuangan pemerintahan serta penafsiran atas informasi keuangan tersebut.

Akuntansi Pemerintah mengkhususkan dalam pencatatan dan pelaporan transaksi-transaksi yang terjadi dalam badan pemerintah. Akuntansi pemerintah menyediakan laporan akuntansi tentang aspek kepengurusan dari administrasi keuangan Negara. Disamping itu, bidang ini meliputi pengendalian atas pengeluaran melalui anggaran Negara, termasuk kesesuaiannya dengan undang-undang yang berlaku (Sadeli, 2014).

### **2.2.2. Tujuan Akuntansi Pemerintah**

Menurut Mardiasmo (2009) ada beberapa tujuan akuntansi pemerintah, yaitu sebagai berikut :

1. Akuntabilitas, mempertanggungjawabkan pengelolaan pada sumber daya serta pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepada unit organisasi pemerintah dalam rangka pencapaian tujuan yang sudah ditetapkan melalui laporan keuangan pemerintah secara periodik.
2. Manajerial, menyediakan informasi keuangan yang berguna untuk mengelola keuangan pemerintah serta memudahkan pengendalian yang efektif atas seluruh aset, hutang, dan ekuitas dana.
3. Transparansi, menyediakan informasi keuangan yang terbuka untuk masyarakat dalam rangka mewujudkan pemerintah yang baik.

### **2.2.3. Karakteristik Akuntansi Pemerintah**

Menurut Bahtiar (2009) beberapa karakteristik akuntansi pemerintahan yaitu sebagai berikut :

1. Pemerintah tidak berorientasi pada laba sehingga dalam akuntansi pemerintah tidak ada laporan yang berkaitan dengannya.

2. Pemerintah membuka anggaran ketika anggaran tersebut dibukukan.
3. Dalam akuntansi pemerintahan menggunakan lebih dari satu jenis dana. Volume transaksi dari setiap jenis dana dalam akuntansi pemerintah sangat banyak sehingga perlu dibentuk satu dana tersendiri.
4. Akuntansi pemerintahan bersifat kaku karena sangat bergantung pada perundang-undangan. Apabila ada pertentangan antara transaksi dan peraturan, akan didahulukan peraturannya.
5. Akuntansi pemerintahan tidak mengenal perkiraan modal dan laba yang ditahan dalam laporan posisi keuangan. Kontribusi rakyat kepada pemerintah bersifat tidak langsung. Hal ini berbeda dengan pemegang saham yang mengharapkan dividen atau keuntungan dari penjualan sahamnya, untuk itu modal, dividen, *withdrawal* dan *stock split*. Sebagai gantinya adanya perkiraan “saldo dana”.

#### **2.2.4. Pemerintah Daerah**

##### **2.2.4.1. Pengertian Pemerintah Daerah**

Menurut Renyowijoyo (2012) pemerintah daerah adalah pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintah daerah yaitu Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (PEMDA dan DPRD).

##### **2.2.4.2. Perangkat Daerah**

Dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah. Secara umum perangkat daerah terdiri dari unsur staff yang membantu penyusunan kebijakan dan koordinasi, diwadahi dalam lembaga sekretariat, unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan pelaksanaan kebijakan daerah yang diwadahi dalam lembaga dinas daerah (Renyowijoyo, 2012).

## **2.2.5. Anggaran**

### **2.2.5.1. Pengertian Anggaran**

Menurut Indra Bastian (2010), anggaran dapat diinterpretasikan sebagai pernyataan menyangkut perkiraan penerimaan dan pengeluaran yang diharapkan akan terjadi dalam satu atau beberapa periode mendatang.

### **2.2.5.2. Laporan Realisasi Anggaran (LRA)**

Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 71 tahun 2010 Laporan Realisasi Anggaran menyajikan ikhtisar sumber, alokasi, dan pemakaian sumber daya keuangan yang dikelola oleh pemerintah pusat atau daerah, yang menggambarkan perbandingan antara anggaran dan realisasinya dalam satu periode pelaporan.

### **2.2.5.3. Tujuan dan Manfaat Laporan Realisasi Anggaran**

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 71 tahun 2010 tujuan Laporan Realisasi Anggaran adalah sebagai berikut :

1. Tujuan standar Laporan Realisasi Anggaran adalah menetapkan dasar-dasar penyajian Laporan Realisasi Anggaran untuk pemerintah dalam rangka memenuhi tujuan akuntabilitas sebagaimana ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan.
2. Tujuan pelaporan realisasi anggaran adalah memberikan informasi realisasi dan anggaran entitas pelaporan. Perbandingan antara anggaran dan realisasinya menunjukkan tingkat ketercapaian target-target yang telah disepakati antara legislatif dan eksekutif sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 71 tahun 2010 manfaat Laporan Realisasi Anggaran sebagai berikut :

1. Laporan Realisasi Anggaran menyediakan informasi mengenai realisasi pendapatan LRA, belanja, transfer, surplus/defisit LRA, dan pembiayaan dari suatu entitas pelaporan yang masing-masing diperbandingkan dengan anggarannya. Informasi tersebut berguna bagi para pengguna laporan dalam

mengevaluasi keputusan mengenai alokasi sumber-sumber daya ekonomi, akuntabilitas dan ketaatan entitas pelaporan terhadap anggaran dengan :

- a. Menyediakan informasi mengenai sumber, alokasi, dan penggunaan sumber daya ekonomi,
  - b. Menyediakan informasi mengenai realisasi anggaran secara menyeluruh yang berguna dalam mengevaluasi kinerja pemerintah dalam hal efisiensi dan efektivitas penggunaan anggaran.
2. Laporan Realisasi Anggaran menyediakan informasi yang berguna dalam memprediksi sumber daya ekonomi yang akan diterima untuk mendanai kegiatan pemerintah pusat dan daerah dalam periode mendatang dengan menyajikan laporan secara komparatif. Laporan Realisasi Anggaran dapat menyediakan informasi kepada para pengguna laporan tentang indikasi perolehan dan penggunaan sumber daya ekonomi :
- a. Telah dilaksanakan secara efisien, efektif, dan hemat;
  - b. Telah dilaksanakan sesuai dengan anggarannya (APBN/APBD); dan
  - c. Telah dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

#### **2.2.6. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)**

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) pada hakikatnya merupakan salah satu instrument kebijakan yang dipakai sebagai salah satu alat untuk meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat di daerah.

APBD adalah suatu anggaran daerah yang memiliki unsur-unsur sebagai berikut : rencana penerimaan yang merupakan target minimal untuk menutupi biaya-biaya sehubungan dengan aktivitas-aktivitas tersebut, dan adanya biaya-biaya yang merupakan batas maksimal pengeluaran-pengeluaran yang akan dilaksanakan, jenis kegiatan dan proyek yang dituangkan dalam bentuk angka, periode anggaran biasanya satu tahun (Abdul Halim dan Kusufi, 2012).

##### **2.2.6.1. Pendapatan Daerah**

Menurut Undang-Undang No. 32 tahun 2004 ayat 1 pasal 15, pendapatan daerah adalah semua hak daerah yang diakui sebagai penambahan nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan.

Menurut Undang-Undang No. 33 tahun 2004 ayat 1 pasal 13, pendapatan daerah adalah hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun bersangkutan.

Sumber-sumber pendapatan daerah sebagai pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan Undang-Undang No. 33 tahun 2004 pasal 5 terdiri dari :

### **1. Pendapatan Asli Daerah (PAD)**

Pendapatan Asli Daerah (PAD) terdiri dari :

- a. Hasil pajak daerah
- b. Hasil retribusi daerah
- c. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan
- d. Lain-lain PAD yang sah

Pajak daerah dan retribusi daerah ditetapkan dengan peraturan daerah. Pemerintah daerah dilarang melakukan pungutan atau dengan sebutan lain di luar yang telah ditetapkan undang-undang.

### **2. Dana Perimbangan**

Dan perimbangan terdiri dari :

- A. Dana bagi hasil, dana ini bersumber dari pajak dan Sumber Daya Alam.

Dana bagi hasil yang bersumber dari pajak terdiri atas :

- a. Pajak bumi dan bangunan sektor pedesaan, perkotaan, perkebunan, pertambangan, serta kehutanan.
- b. Perolehan atas hak tanah dan bangunan sektor pedesaan, perkotaan, perkebunan, pertambangan, dan kehutanan.
- c. Pajak penghasilan (PPh) pasal 21, pasal 25, dan pasal 29 Wajib Pajak orang pribadi dalam negeri.

Dana bagi hasil yang bersumber dari Sumber Daya Alam berasal dari :

- a. Penerimaan kehutanan yang berasal dari iuran Hak Pengusahaan Hutan (HPH), Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH), dan dana reboisasi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan.



- b. Penerimaan pertambangan umum yang berasal dari penerimaan iuran tetap (*landrent*) dan penerimaan iuran eksplorasi dan iuran eksploitasi (*royalty*) yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan.
- c. Penerimaan perikanan yang diterima secara nasional yang dihasilkan dari penerimaan pungutan perusahaan perikanan dan penerimaan pungutan hasil perikanan.
- d. Penerimaan pertambangan minyak yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan.
- e. Penerimaan pertambangan gas alam yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan.
- f. Penerimaan pertambangan panas bumi yang berasal dari penerimaan setoran bagian pemerintah, iuran tetap dan iuran produksi yang dihasilkan wilayah daerah yang bersangkutan.

B. Dana Alokasi Umum (DAU)

DAU adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan kepada daerah dengan tujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antara daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. DAU dialokasikan berdasarkan berdasarkan persentase tertentu dari pendapatan dalam negeri neto yang ditetapkan dalam APBN. DAU untuk suatu daerah ditetapkan berdasarkan kriteria tertentu yang menekankan pada aspek pemerataan dan keadilan yang selaras dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang formula dan perhitungan DAU-nya ditetapkan sesuai undang-undang.

Besarnya DAU yang diambil dari APBN untuk daerah adalah 25% dari penerimaan dalam negeri. Dana ini dialokasikan kepada seluruh provinsi dan kabupaten atau kota yang ada di Indonesia dengan proporsi masing-masing 10% dan 90%. Porsi yang didapatkan sebuah provinsi merupakan bobot provinsi tersebut dibandingkan dengan bobot seluruh provinsi di Indonesia. Sedangkan porsi yang didapatkan sebuah kabupaten/kota didasarkan pada bobot kabupaten/kota tersebut dibandingkan dengan bobot seluruh kabupaten/kota di Indonesia.

Bobot suatu daerah ditentukan oleh kebutuhan wilayah daerah dan potensi ekonomi daerah. Kebutuhan wilayah daerah dicerminkan pada beberapa variabel seperti jumlah penduduk, luas wilayah, keadaan geografi, dan tingkat pendapatan masyarakat. Sedangkan potensi daerah dicerminkan oleh potensi penerimaan daerah seperti industri, Sumber daya alam, sumber daya manusia, dan Produk Domestik Regional Bruto.

### C. Dana Alokasi Khusus (DAK)

DAK adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk membantu daerah membiayai kebutuhan tertentu. DAK dialokasikan dari APBN kepada daerah tertentu dalam rangka pendanaan pelaksanaan desentralisasi untuk :

- a. Mendanai kegiatan khusus yang ditentukan pemerintah atas dasar prioritas nasional.
- b. Mendanai kegiatan khusus yang diusulkan daerah tertentu.

Penyusunan kegiatan khusus yang ditentukan oleh pemerintah tersebut dikoordinasikan dengan Gubernur dan dilakukan setelah dikoordinasikan dengan daerah yang bersangkutan.

### 3. Lain-Lain Pendapatan Daerah yang Sah

Lain-lain pendapatan daerah yang sah merupakan seluruh pendapatan daerah selain PAD dan dana perimbangan yang meliputi hibah, dana darurat, dan lain-lain pendapatan yang ditetapkan pemerintah. Hibah yang dimaksud adalah bantuan berupa uang, barang, dan/atau jasa yang berasal dari pemerintah, masyarakat, serta badan usaha dalam negeri dan luar negeri.

Pendapatan dana darurat yang dimaksud adalah bantuan pemerintah dari APBN kepada pemerintah daerah untuk mendanai keperluan mendesak yang diakibatkan peristiwa tertentu yang tidak dapat ditanggulangi APBD. Peristiwa tertentu dimaksud ditetapkan dengan Pengaturan Presiden. Besarnya alokasi dana darurat ditetapkan oleh Menteri Keuangan dengan memperhatikan pertimbangan menteri dalam negeri dan menteri teknis terkait. Tata cara pengelolaan dan pertanggungjawaban penggunaan dana

darurat diatur dalam peraturan pemerintah. Pemerintah dapat mengalokasikan dana darurat kepada daerah yang dinyatakan mengalami krisis keuangan daerah, yang tidak mampu diatasi sendiri, sehingga mengancam keberadaannya sebagai daerah otonom.

#### **2.2.6.2. Belanja Daerah**

Menurut UU No. 33 tahun 2004 pasal 1 ayat 14, belanja daerah adalah semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Belanja daerah diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah. Perlindungan dan peningkatan kualitas kehidupan masyarakat diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan, fasilitas sosial, fasilitas umum yang layak serta mengembangkan sistem jaminan sosial. Belanja daerah mempertimbangkan analisis standar belanja, standar harga, tolok ukur kinerja dan standar pelayanan minimal yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Klasifikasi belanja menurut Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010 tentang standar akuntansi pemerintahan untuk tujuan pelaporan keuangan menjadi:

a. Belanja Operasi

Belanja operasi adalah pengeluaran anggaran untuk kegiatan sehari-hari pemerintah pusat atau daerah yang memberikan manfaat jangka pendek. Belanja operasi meliputi : belanja pegawai, belanja barang, belanja bunga, belanja subsidi, belanja hibah, belanja bantuan sosial, belanja bagi hasil, belanja bantuan keuangan.

b. Belanja modal

Belanja modal adalah pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberikan manfaat lebih dari satu periode. Belanja modal meliputi : belanja modal untuk perolehan tanah, gedung, bangunan, peralatan, dan aset tak berwujud.

c. Belanja Tidak Terduga

Belanja tidak terduga yaitu merupakan pengeluaran anggaran untuk kegiatan yang sifatnya tidak biasa dan tidak diharapkan terjadi berulang-ulang, seperti penanggulangan bencana alam, bencana sosial, dan pengeluaran tidak terduga lainnya yang sangat diperlukan dalam rangka penyelenggaraan kewenangan pemerintah pusat atau daerah.

### 2.2.6.3. Pembiayaan Daerah

Pembiayaan didefinisikan dalam Pemandagri No. 13 tahun 2006 sebagai pembiayaan daerah, yang mana semua penerimaan yang perlu dibayar kembali atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran yang berikutnya.

Menurut Erlina dkk (2015), pembiayaan daerah terdiri dari :

1. Penerimaan Pembiayaan

Penerimaan pembiayaan menurut PSAP No. 2 Paragraf 51 dan 54 adalah semua penerimaan rekening kas umum negara atau daerah antara lain berasal dari penerimaan pinjaman, penjualan obligasi pemerintah, hasil privatisasi perusahaan negara atau daerah, penerimaan kembali pinjaman yang diberikan kepada pihak ketiga, penjualan investasi permanen lainnya, dan pencairan dana cadangan. Pencairan dana cadangan mengurangi dana cadangan yang bersangkutan.

2. Pengeluaran Pembiayaan

Pengeluaran pembiayaan menurut PSAP No. 2 Paragraf 55 dan 57 adalah semua pengeluaran rekening kas umum negara dan daerah antara lain pemberian pinjaman pihak ketiga, penyertaan modal pemerintah, pembayaran kembali pokok pinjaman dalam periode tahun anggaran tertentu, dan pembentukan dana cadangan.

3. Pembiayaan Neto

PSAP No. 2 Paragraf 58-61 menegaskan bahwa pembiayaan neto adalah selisih antara penerimaan pembiayaan setelah dikurangi pengeluaran

pembiayaan dalam periode tahun anggaran tertentu. Selisih lebih atau kurang antara penerimaan dan pengeluaran dan pembiayaan selama satu periode pelaporan dicatat dalam pos pembiayaan neto.

#### 4. Pembiayaan Dana Bergulir

Dalam Buletin Teknis No. 4 tentang penyajian dan pengungkapan belanja pemerintah dijelaskan bahwa bantuan yang diberikan kepada kelompok masyarakat yang diniatkan akan dipungut atau ditarik kembali oleh pemerintah apabila kegiatannya telah berhasil dan selanjutnya akan digulirkan kembali kepada kelompok masyarakat lainnya sebagai dana bergulir.

#### 5. Pengakuan Pembiayaan

Penerimaan pembiayaan diakui pada saat diterima pada rekening kas umum negara atau daerah. Pengeluaran pembiayaan diakui pada saat dikeluarkan dari rekening kas umum negara atau daerah (PSAP No. 2 Paragraf 52 & 56).

#### 6. Pengukuran Pembiayaan

Diungkapkan pada modul kebijakan akuntansi pemerintah daerah yang diterbitkan oleh Direktorat Jendral Keuangan Daerah Kementerian Dalam Negeri (2014), bahwa pengukuran pembiayaan menggunakan mata uang rupiah berdasarkan nilai sekarang kas yang diterima atau yang akan diterima oleh nilai sekarang kas yang dikeluarkan atau yang akan dikeluarkan. Pembiayaan yang diukur dengan mata uang asing akan dikonversi ke mata uang rupiah berdasarkan nilai tukar (*kurs* tengah Bank Indonesia) pada tanggal transaksi pembiayaan.

#### 7. Pengungkapan Pembiayaan

Pembiayaan disajikan berdasarkan jenis pembiayaan dalam laporan realisasi anggaran dan rincian lebih lanjut jenis pembiayaan disajikan dalam catatan atas laporan keuangan. Penjelasan mengenai sebab-sebab terjadinya perbedaan yang material antara anggaran dan realisasinya, sangat dianjurkan untuk diungkapkan dalam catatan atas laporan keuangan.

## **2.2.7. Pengukuran Kinerja Pemerintah Daerah**

### **2.2.7.1. Pengertian Pengukuran Kinerja**

Menurut Rusydi (2015), kinerja merupakan suatu kondisi yang harus diketahui dan dikonfirmasi kepada pihak tertentu untuk mengetahui tingkat pencapaian hasil suatu instansi dihubungkan dengan visi yang dibuat suatu organisasi atau perusahaan serta mengetahui dampak positif dan negatif dari suatu kebijakan operasional. Kinerja keuangan pemerintah daerah adalah tingkat pencapaian dari suatu hasil kerja 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 dari pengukuran kinerja tersebut merupakan rasio keuangan yang terbentuk dari unsur laporan pertanggungjawaban kepada kepala daerah berupa perhitungan APBD.

Sistem pengukuran kinerja sektor publik adalah sistem yang bertujuan untuk membantu manajer publik menilai pencapaian suatu strategi melalui alat untuk finansial dan nonfinansial. Pengukuran kinerja sektor publik dilakukan untuk memenuhi tiga maksud (Ulum, 2009), yaitu :

1. Untuk membantu memperbaiki kinerja pemerintah. Ukuran kinerja yang dimaksud yaitu, untuk membantu pemerintah agar berfokus pada tujuan dan sasaran program unit kerja. Hal ini pada akhirnya akan meningkatkan efisiensi dan efektivitas organisasi sektor publik digunakan untuk mengalokasikan sumber daya dan pembuatan keputusan.
2. Ukuran kinerja sektor publik digunakan untuk mengalokasikan sumber daya dan pembuatan keputusan.
3. Ukuran kinerja sektor publik dimaksudkan untuk mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan.

### **2.2.7.2. Tujuan Pengukuran Kinerja**

Tujuan sistem pengukuran kinerja menurut Ulum (2009), antara lain adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengomunikasikan strategi secara lebih baik.
2. Untuk mengukur kinerja finansial dan non-finansial secara berimbang sehingga dapat ditelusuri 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.

### **2.2.7.3. Manfaat Pengukuran Kinerja**

Manfaat sistem pengukuran kinerja menurut Ulum (2009), antara lain adalah 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 melakukan 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 secara obejektif.

### **2.2.8. Analisis Laporan Keuangan**

Laporan keuangan pemerintah daerah memiliki fungsi utama laporan yaitu untuk memberikan informasi keuangan kepada pihak-pihak yang berkepentingan

sebagai dasar pengambilan keputusan. Tetapi tidak semua pengguna laporan keuangan memahami akuntansi dengan baik, sementara mereka akan mengandalkan informasi keuangan itu untuk membuat keputusan. Analisis laporan keuangan dapat membantu mengatasi ketidakmampuan memahami dan menginterpretasikan laporan keuangan tersebut. Menganalisis laporan keuangan berarti menggali lebih banyak informasi yang dikandung suatu laporan keuangan. Salah satu teknik untuk melakukan analisis laporan keuangan, yaitu dengan melakukan perhitungan analisis rasio keuangan. Menurut Mohamad Mahsun (2012), analisis laporan keuangan merupakan alat yang digunakan dalam memahami masalah dan peluang yang terdapat dalam laporan keuangan.

Analisis rasio keuangan memiliki beberapa kelemahan yaitu sebagai berikut (Sofyan, 2011) :

1. Kesulitan dalam memilih rasio yang tepat yang bisa digunakan untuk kepentingan pemakaiannya.
2. Keterbatasan yang dimiliki akuntansi atau laporan keuangan juga menjadi keterbatasan teknik ini seperti :
  - a. Bahan perhitungan rasio atau laporan keuangan itu banyak mengandung taksiran dan judgment yang dapat dinilai bias atau subjektif.
  - b. Nilai yang terkandung didalam laporan keuangan dan rasio adalah nilai perolehan (cost) bukan harga pasar.
  - c. Klasifikasi dalam laporan keuangan bisa berdampak pada angka rasio
  - d. Metode pencatatan yang tergambar dalam standar akuntansi bisa diterapkan berbeda.
3. Jika data untuk menghitung rasio tidak tersedia, akan menimbulkan kesulitan menghitung rasio.
4. Sulit jika data yang tersedia tidak sinkron.
5. Dua perusahaan dibandingkan bisa saja teknik dan standar akuntansi yang dipakai tidak sama. Oleh karena itu jika dilakukan perbandingan bisa menimbulkan kesalahan.

Analisis rasio keuangan APBD dilakukan dengan cara membandingkan hasil yang dicapai dari satu periode dibandingkan dengan periode sebelumnya sehingga dapat diketahui bagaimana kecenderungan yang terjadi. Adapun pihak-



pihak yang berkepentingan dengan rasio keuangan pada APBD ini adalah sebagai berikut : DPRD, pihak eksekutif, pemerintah pusat atau provinsi, serta masyarakat dan kreditor (Abdul Halim dan Kusufi, 2012).

Ada beberapa cara untuk mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah salah satunya yaitu dengan menggunakan rasio kinerja keuangan daerah. Beberapa rasio yang bisa digunakan adalah : rasio kemandirian keuangan daerah, rasio efektivitas PAD, rasio efisiensi keuangan daerah, rasio keserasian, dan rasio pertumbuhan.

#### 1. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah

Rasio kemandirian keuangan daerah menunjukkan kemampuan daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintah, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah. Rasio ini menggambarkan ketergantungan pemerintah daerah terhadap sumber dana eksternal. Semakin tinggi rasio ini, maka tingkat ketergantungan daerah terhadap pihak eksternal semakin rendah, begitu pula sebaliknya (Soleh, 2010).

Rumus yang digunakan sebagai berikut :

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

Pola hubungan pemerintah pusat dan daerah serta tingkat kemandirian dan kemampuan daerah disajikan pada tabel 2.1.

**Tabel 2.1.**  
**Pola Hubungan dan Tingkat Kemampuan Daerah**

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

Sumber : Mahsun Moh, 2012

- a. Pola hubungan instruktif, peran pemerintah pusat yang lebih dominan daripada kemandirian pemerintah daerah (daerah yang tidak mampu melaksanakan otonomi daerah).

- b. Pola hubungan konsultatif, dimana campur tangan pemerintah pusat sudah mulai berkurang, karena daerah dianggap sedikit lebih mampu, melaksanakan otonomi.
- c. Pola hubungan partisipatif, peranan pemerintah pusat semakin berkurang, mengingat daerah bersangkutan tingkat kemandiriannya mendekati mampu melaksanakan urusan otonomi.
- d. Pola hubungan delegatif, campur tangan pemerintah pusat tidak ada karena daerah telah benar-benar mampu dan mandiri dalam melaksanakan urusan otonomi daerah.

## 2. Rasio Efektivitas PAD

Rasio efektivitas PAD dihitung dengan cara membandingkan realisasi pendapatan dengan target penerimaan pendapatan yang dianggarkan (Mahmudi, 2016). Kemampuan daerah dalam menjalankan tugas dikategorikan efektif apabila rasio yang dicapai minimal sebesar 1 atau 100%. Semakin tinggi rasio efektivitas, maka menggambarkan kemampuan daerah semakin baik.

Rumus rasio efektivitas PAD sebagai berikut :

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

Tingkat efektivitas keuangan daerah diukur berdasarkan persentase kinerja keuangan yang disajikan pada tabel 2.2.

**Tabel 2.2.**  
**Persentase Kinerja Keuangan Rasio Efektivitas PAD**

<b>Persentase Kinerja Keuangan</b>	<b>Kriteria</b>
Diatas 100%	Sangat Efektif
90% - 100%	Efektif
80% - 90 %	Cukup Efektif
60% - 80%	Kurang Efektif
Kurang dari 60%	Tidak Efektif

Sumber : Mahsun Moh, 2012

### 3. Rasio Efisiensi Keuangan Daerah

Rasio efisiensi keuangan daerah adalah rasio yang menggambarkan perbandingan antara besarnya biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan dengan realisasi pendapatan yang diterima (Abdul Halim dan Kusufi, 2012). Efisiensi diukur menggunakan rasio *output* dengan *input*. Kinerja pemerintah daerah dalam melakukan pemungutan pendapatan dikatakan efisiensi apabila rasio yang dicapai kurang dari 1 atau dibawah 100%. Semakin kecil *output* dibanding *input*, maka kinerja pemerintah daerah semakin baik.

Maka dari itu pemerintah daerah perlu menghitung secara cermat berapa besar biaya yang dikeluarkan untuk merealisasikan seluruh pendapat yang diterimanya sehingga dapat diketahui apakah kegiatan pemungutan pendapatnya tersebut efisiensi atau tidak. Hal ini perlu dilakukan oleh pemerintah daerah, karena walaupun pemerintah daerah berhasil merealisasikan target penerimaan pendapat sesuai dengan target yang sudah ditetapkan, namun keberhasilan tersebut kurang memiliki arti apabila ternyata biaya yang dikeluarkan untuk merealisasikan target penerimaan pendapatnya itu lebih besar dari pada merealisasikan tersebut lebih besar dari pada realisasi pendapatan yang diterimanya.

Untuk mengetahui rasio efisiensi keuangan daerah (Halim dan Kusufi, 2012), rumus yang digunakan sebagai berikut :

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

Tingkat efisiensi keuangan pemerintah daerah diukur berdasarkan dengan persentase kinerja keuangan yang disajikan pada tabel 2.3.

**Tabel 2.3.**  
**Persentase Kinerja Keuangan Rasio Efisiensi**

Kinerja Efisiensi	Persentase Efisiensi
100% Keatas	Tidak Efisien
100%	Efisiensi Berimbang
Kurang dari 100%	Efisien

Sumber : Mahsun Moh, 2012

#### 4. Rasio Keserasian

Rasio keserasian menggambarkan bagaimana pemerintah daerah memprioritaskan alokasi dananya pada belanja rutin dan belanja pembangunannya secara optimal. Semakin tinggi persentase dana yang dialokasikan untuk belanja rutin persentase belanja investasi (belanja pembangunan) yang digunakan untuk menyediakan sarana dan prasarana ekonomi masyarakat cenderung semakin kecil (Halim dan Kusufi, 2012). Ada 2 perhitungan dari rasio keserasian ini, yaitu dengan rasio belanja operasi dan rasio belanja modal.

##### a. Rasio belanja operasi

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 tingkatnya rendah (Mahmudi, 2010).

Berikut rumus rasio belanja operasi :

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

##### b. Rasio Belanja Modal

Rasio belanja modal merupakan perbandingan antara total realisasi belanja modal dengan total belanja daerah. Berdasarkan rasio ini, 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% (Mahmudi, 2010).

Rumus rasio belanja modal, sebagai berikut :

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

#### 5. Rasio Pertumbuhan

Rasio pertumbuhan bermanfaat untuk mengetahui apakah pemerintah daerah dalam tahun anggaran bersangkutan atau selama periode anggaran, kinerja anggarannya mengalami pertumbuhan pendapatan atau belanja secara positif atau negatif (Mahmudi, 2010). Rasio pertumbuhan mengukur seberapa besar kemampuan pemerintah daerah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilan 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 (Ulum, 2009).

Untuk mengetahui rasio pertumbuhan, berikut rumus yang digunakan :

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

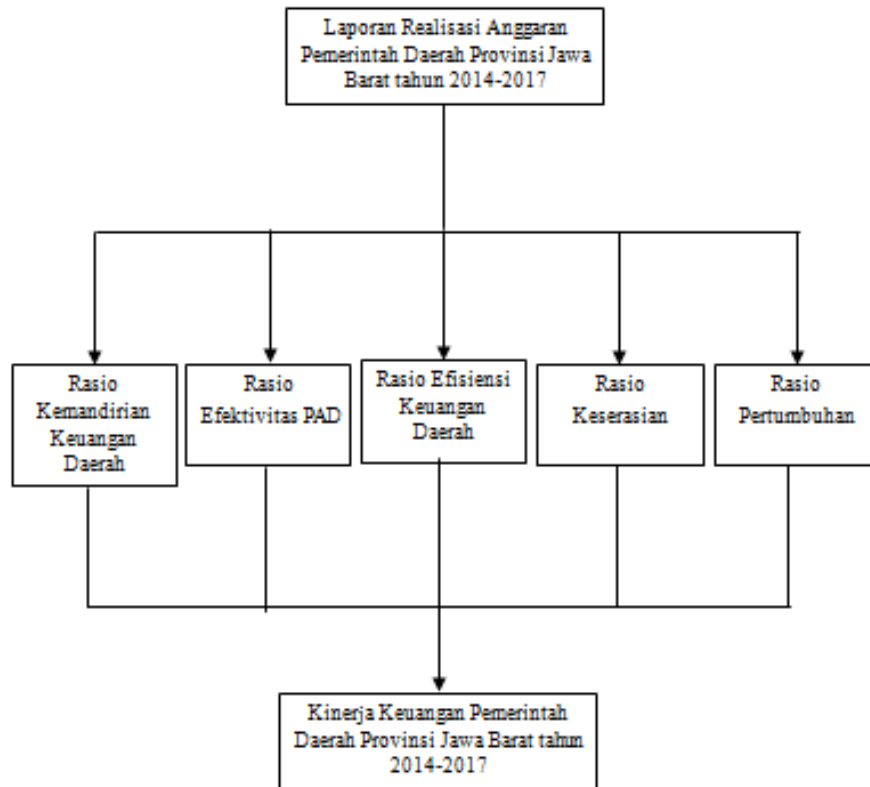
Keterangan :

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 sebelumnya n)

### 2.3. Kerangka Konseptual



**Gambar 2.1.**  
**Kerangka Konseptual**