

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA**

#### **2.1. Landasan Teori**

Bab ini akan menguraikan pengertian PAD, Belanja Daerah yang termasuk Belanja Modal dan Belanja Tak Terduga terhadap Kinerja Keuangan. Menjabarkan teori yang melandasi penelitian ini dan beberapa penelitian terdahulu yang telah diperluas dengan referensi atau keterangan tambahan yang dikumpulkan selama pelaksanaan penelitian.

##### **2.1.1 Keuangan Daerah**

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 hal ini dijelaskan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 21 tahun 2011, tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Sedangkan menurut Kuswandi (2012) Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang dan segala sesuatu berupa uang dan barang yang dapat dijadikan milik daerah yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Dalam Peraturan Pemerintah RI No. 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (pasal 4) dijelaskan keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatuhan, dan manfaat untuk masyarakat serta pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan dalam suatu sistem yang terintegrasi yang diwujudkan dalam APBD yang setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah.

## **Ruang Lingkup Keuangan Daerah**

Menurut Yunus (2021) Ruang Lingkup Keuangan Daerah Ruang lingkup keuangan daerah berdasarkan pasal 2 peraturan pemerintah nomor 58 tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah meliputi:

1. Hak daerah untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah serta melakukan pinjaman
2. Kewajiban daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah dan membayar tagihan pihak ketiga
3. Penerimaan daerah
4. Pengeluaran daerah
5. Kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan daerah
6. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan daerah dan/atau kepentingan umum.

## **Pengelolaan Keuangan Daerah**

Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 tahun 2005, pengelolaan 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, dalam kerangka Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Menurut Permendagri Nomor 13 tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban

daerah tersebut. Terwujudnya pelaksanaan desentralisasi fiskal secara efektif dan efisien salah satunya tergantung pada pengelolaan keuangan daerah. Sesuai dengan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, pengelolaan keuangan daerah tidak lagi bertumpu atau mengandalkan Bagian Keuangan Sekretariat Daerah (Setda) Kabupaten/Kota, tetapi setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) kini wajib menyusun dan melaporkan posisi keuangannya, yang kemudian dikonsolidasikan oleh PPKD (Anita Wulandari, 2017).

### **Kinerja Keuangan Daerah Pemerintah Daerah**

Pada dasarnya pengukuran kinerja sektor publik dilakukan untuk memenuhi tiga tujuan yaitu (a) untuk membantu memperbaiki kinerja pemerintah, (b) untuk pengalokasian sumber daya dan pembuatan keputusan dan (c) untuk mewujudkan pertanggung jawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan (Mardiasmo, 2002: 121).

Pengukuran kinerja mempunyai manfaat yang besar bagi organisasi, menurut Sitompul & Simamora (2021) secara umum manfaat pengukuran kinerja adalah sebagai berikut :

- a. Memberikan pemahaman mengenai ukuran yang telah digunakan menilai kinerja manajemen.
- b. Menunjukkan arah pencapaian target kinerja yang telah ditetapkan.
- c. Memonitor dan mengevaluasi kinerja dengan membandingkan skema kerja dan pelaksanaannya.
- d. Membantu mengungkapkan dan memecahkan masalah yang ada.
- e. Membantu memahami proses kegiatan instansi pemerintah.
- f. Memastikan bahwa pengambilan keputusan dilakukan secara objektif.

### Rasio Keuangan Pemerintah Daerah

Alat rasio keuangan yang digunakan adalah analisis rasio yang dikembangkan berdasarkan data keuangan yang bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (Prmono, 2014) yaitu:

a. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah (RKKD)

Rasio Kemandirian Keuangan Daerah (RKKD) menunjukkan tingkat kemampuan suatu daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintah, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat 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 bukan pajak sumber daya alam, Dana alokasi umum dan Alokasi khusus, Dana darurat dan pinjaman. Rumus yang digunakan untuk menghitung Rasio Kemandirian adalah:

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

**Dengan kriteria sebagai berikut:**

Rendah sekali : 0% - 25%

Rendah : 25% - 50%

Sedang : 50% - 75%

Tinggi : 75% - 100%

b. Rasio Efektivitas Dan Efisiensi Pendapatan Asli Daerah

1) Rasio efektivitas menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan pendapatan asli daerah yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah. Kemampuan daerah

dikategorikan efektif apabila rasio yang dicapai mencapai minimal sebesar 1 (satu) atau 100 persen.

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

**Dengan kriteria sebagai berikut:**

Sangat efektif : > 100%

Efektif : 100%

Cukup efektif : 90% - 99%

Kurang efektif : 75% - 89%

Tidak efektif : < 75%

- 2) Rasio efisiensi adalah rasio yang menggambarkan perbandingan antara besarnya biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan dengan realisasi pendapatan yang diterima. Untuk itu pemerintah daerah perlu menghitung secara cermat berapa besarnya 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 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 dari pada realisasi pendapatan yang diterimanya. Kinerja pemerintah daerah dalam melakukan pemungutan pendapatan dikategorikan efisien apabila rasio yang dicapai kurang dari 1 (satu) atau di bawah 100 persen.

$$\text{Rasio Efisiensi} = \frac{\text{Biaya yg keluar untuk memungut PAD}}{\text{Realisasi Penerimaan PAD}} \times 100\%$$

c. Rasio Aktivitas

Rasio Kecerahan menggambarkan bagaimana pemerintahan daerah memprioritaskan alokasi dananya pada belanja operasi dan belanja modal secara optimal. Semakin tinggi persentase dana yang dialokasikan untuk belanja operasi berarti persentase belanja modal yang digunakan untuk menyediakan sarana prasarana ekonomi masyarakat cenderung semakin kecil. Secara sederhana, rasio kecerahan itu dapat diformulasikan sebagai berikut (Pramono, 2014).

1) Rasio Belanja Operasi

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

2) Rasio Belanja Modal

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

**Dengan kriteria sebagai berikut:**

Tidak Baik : 0% - 50%

Baik : 50% - 100%

d. Rasio Pertumbuhan

Rasio pertumbuhan (*growth Ratio*) mengukur seberapa besar kemampuan pemerintah daerah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilannya yang dicapai di periode ke periode berikutnya. Rasio pertumbuhan dikatakan baik, jika setiap tahunnya mengalami pertumbuhan positif atau mengalami peningkatan.

$$\text{Rasio Pertumbuhan} = \frac{RpXn - RpXn-1}{RpXn-1} \times 100\%$$

**Keterangan:**

$RpX_n - X_{n-1}$  = Realisasi tahun yang dikurangi tahun sebelumnya.

$RpX_{n-1}$  = Realisasi penerimaan tahun sebelumnya.

**Dengan kriteria sebagai berikut:**

Rendah : 0% - 25%

Sedang : 25% - 50%

Tinggi : 50% - 100%

**2.1.2 Pendapatan Asli Daerah**

Pendapatan asli daerah atau yang selanjutnya disebut PAD merupakan penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber daerah dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan daerah atau perundang-undangan yang berlaku. Sektor pendapatan daerah memegang peranan yang sangat penting, karena melalui sector ini dapat dilihat sejauh mana suatu daerah dapat membiayai kegiatan pemerintah dan pembangunan daerah (Hasni, 2019).

Pendapatan asli daerah (PAD) merupakan penerimaan yang diperoleh dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri, semakin tinggi peranan PAD dalam struktur keuangan daerah, maka semakin tinggi pula kemampuan keuangan yang dimiliki oleh daerah untuk melaksanakan kegiatan pembangunan daerahnya (Fitriani et al., 2021).

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan sumber pembiayaan untuk anggaran belanja modal. PAD didapatkan dari iuran langsung dari masyarakat, seperti pajak, restribusi, dan lain sebagainya. Tanggung jawab agen (pemerintah daerah) kepada prinsipal (masyarakat) adalah memberikan pelayanan publik (public service) yang baik kepada masyarakat melalui anggaran belanja

modal, karena masyarakat telah memberikan sebagian uangnya kepada pemerintah daerah. Bentuk pelayanan publik yang diberikan pemerintah kepada masyarakat dengan penyediaan sarana dan prasarana yang memadai di daerahnya. Pengadaan infrastruktur atau sarana prasana tersebut dibiayai dari alokasi anggaran belanja modal dalam APBD tiap tahunnya. Dengan demikian, ada hubungan antara Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan pengalokasian belanja modal. Tetapi tidak semua daerah yang berpendapatan tinggi diikuti dengan pertumbuhan ekonomi yang baik pula (Mundiroh, 2019).

a. Sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Kelompok Pendapatan Asli Daerah (PAD) dipisahkan menjadi empat jenis pendapatan, yaitu:

1) **Pajak daerah**

Pajak daerah yang selanjutnya di sebut pajak merupakan 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. 14 Pajak daerah ditinjau dari segi lembaga pemungut pajak dalam undangundang nomor 28 tahun 2009 tentang pajak daerah dan retribusi daerah dalam pasal 1 menerangkan bahwa pajak daerah terdiri dari (Marita & Saurdana, 2016):

- a) Pajak hotel
- b) Pajak restoran dari rumah makan
- c) Pajak hiburan
- d) Pajak reklame
- e) Pajak penerangan jalan
- f) Pajak pengambilan bahan galian golongan c
- g) Pajak pemanfaatan air bawah tanah

## 2) **Retribusi Daerah**

Dalam undang-undang nomor 28 tahun 2009 tentang retribusi daerah menyebutkan bahwa retribusi daerah adalah pungutan sebagai pembayaran dari jasa dan pemberian izin tertentu yang khusus di sediakan oleh pemerintah daerah demi kepentingan orang pribadi atau hokum. Retribusi daerah terdiri dari retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha, dan retribusi perizinan tertentu. Retribusi daerah adalah iuran daerah sebagai pembayaran atas jasa tau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan pribadi atau badan. Peningkatan retribusi daerah yang memiliki potensi yang baik akan meningkatkan pendapatan asli daerah, retribusi yang diterima oleh pemerintah daerah digunakan untuk membiayai kembali pembangunan daerah yang bersangkutan (Amalia, 2021).

Ciri-ciri retribusi daerah:

- a) Retribusi di pungut oleh pemerintah daerah
- b) Dalam pemungutan terdapat paksaan secara ekonomis
- c) Adanya kontraprestasi yang secara langsung dapat ditunjuk
- d) Retribusi dikenakan pada setiap orang atau badan yang menggunakan atau mengayam jasa-jasa yang disiapkan negara.

## 3) **Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang di pisahkan**

Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan adalah susunan kegiatan dan tindakan yang meliputi perencanaan, penentuan kebutuhan, pengendalian, pemeliharaan, pengamanan, pemanfaatan, dan perubahan status hokum serta penatausahaannya. Hasil pengelolaan kekayaan yang dipisahkan meliputi bagian laba atas penyertaan modal pada

perusahaan milik daerah dan bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik negara. Jenis hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan meliputi:

- a) Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah atau BUMD
- b) Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik pemerintah atau BUMN
- c) Bagian laba atas penyertaan modal milik swasta atau kelompok usaha masyarakat

#### 4) **Lain-lain PAD yang sah**

Menurut undang-undang nomor 25 tahun 1999 menyebutkan bahwa pendapatan asli daerah yang sah adalah hasil daerah yang didapat dari usaha diluar kegiatan dan pelaksanaan tugas daerah (undang-undang nomor 25 tahun 1999).

Adapun jenis pendapatan asli daerah yang sah meliputi:

- a. Hasil penjualan kekayaan 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 dan pengadaan barang dan jasa oleh daerah
- f. Penerimaan keuntungan dan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing
- g. Pendapatan denda atas pelaksanaan keterlambatan pekerjaan
- h. Pendapatan denda pajak
- i. Pendapatan denda retribusi
- j. Pendapatan hasil eksekusi atas jaminan
- k. Pendapatan dari pengembalian
- l. Fasilitas social dan fasilitas umum

- m. Pendapatan dari penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan
- n. Pendapatan dari angsuran atau cicilan penjualan

### 2.1.3 Belanja Daerah

Belanja daerah adalah semua pengeluaran Pemerintah Daerah pada suatu periode Anggaran. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah terdiri dari tiga komponen utama, yaitu unsur penerimaan, belanja rutin dan belanja pembangunan. Ketiga komponen itu meskipun disusun hampir secara bersamaan, akan tetapi proses penyusunannya berada di lembaga yang berbeda (Gorahe, Irdha Anisyah Marsudi Masinambow & Engka, 2014).

Belanja juga dapat dikategorikan menurut karakteristiknya menjadi dua bagian, yaitu: (1) Belanja selain modal (Belanja administrasi umum, Belanja operasi, pemeliharaan sarana dan prasarana publik, Belanja transfer, Belanja tak terduga). (2) Belanja modal. Secara umum belanja dalam APBD dikelompokkan menjadi lima kelompok (Pradyastio et al., 2019) yaitu:

#### a. Belanja administrasi umum

Merupakan semua pengeluaran Pemerintah Daerah yang tidak berhubungan secara langsung dengan aktivitas atau pelayanan publik. Kelompok belanja administrasi umum terdiri atas empat jenis, yaitu (Yuliati, 2021):

1. Belanja pegawai, merupakan pengeluaran Pemerintah Daerah untuk orang/personal yang tidak berhubungan secara langsung dengan aktivitas atau dengan kata lain merupakan biaya tetap pegawai.
2. Belanja barang, merupakan pengeluaran pemerintah daerah untuk penyediaan barang dan jasa yang tidak berhubungan langsung dengan pelayanan publik.
3. Belanja perjalanan dinas, merupakan pengeluaran pemerintah untuk biaya perjalanan pegawai dan dewan yang

tidak berhubungan secara langsung dengan pelayanan publik.

4. Belanja pemeliharaan, merupakan pengeluaran Pemerintah Daerah untuk pemeliharaan barang daerah yang tidak berhubungan secara langsung dengan pelayanan publik.

**b. Belanja Operasi**

Merupakan pemeliharaan sarana dan prasarana publik termasuk semua pengeluaran Pemerintah Daerah yang berhubungan dengan aktivitas atau pelayanan publik. Kelompok belanja ini meliputi (Suhaedi, 2019) :

1. Belanja Pegawai (Kelompok Belanja Operasi dan Pemeliharaan sarana dan prasarana Publik), merupakan pengeluaran Pemerintah Daerah untuk orang/personal yang berhubungan langsung dengan suatu aktivitas atau dengan kata lain merupakan belanja pegawai yang bersifat variabel.
2. Belanja barang (Kelompok Belanja Operasi dan Pemeliharaan sarana dan prasarana Publik), merupakan pengeluaran Pemerintah Daerah untuk penyediaan barang dan jasa yang berhubungan langsung dengan pelayanan publik.
3. Belanja perjalanan (Kelompok Belanja Operasi dan Pemeliharaan sarana dan prasarana Publik), merupakan pengeluaran Pemerintah Daerah untuk biaya perjalanan pegawai yang berhubungan langsung dengan pelayanan publik.
4. Belanja pemeliharaan (Kelompok Belanja Operasi dan Pemeliharaan sarana dan prasarana Publik) merupakan pengeluaran Pemerintah Daerah untuk pemeliharaan barang daerah yang mempunyai hubungan langsung dengan pelayanan publik.

### c. **Belanja Modal**

Dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 91/PMK.06/2007 tentang Bagan Akun Standar bahwa belanja modal yaitu pengeluaran pendapatan anggaran digunakan untuk memperoleh atau menambah aset tetap/aset lainnya yang dapat memberikan keuntungan lebih dari satu tahun atau melebihi batasan minimal kapitalisasi aset tetap atau aset lainnya yang telah ditentukan oleh pemerintah untuk dipergunakan dalam operasional kegiatan sehari-hari. Adapun Belanja Modal Fisik Lainnya merupakan pengeluaran Pemerintah Daerah yang manfaatnya melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan daerah dan selanjutnya akan menambah belanja yang bersifat rutin seperti biaya operasi dan pemeliharaan. Belanja modal dibagi menjadi:

1. Belanja publik, yaitu belanja yang manfaatnya dapat dinikmati secara langsung oleh masyarakat umum.
2. Belanja aparatur, yaitu belanja yang manfaatnya tidak secara langsung dinikmati oleh masyarakat, tetapi dirasakan langsung oleh aparatur.

Menurut Priambudi (2017) belanja modal yaitu pengeluaran anggaran untuk memperoleh aset lainnya yang dapat memberikan keuntungan lebih dari satu periode akuntansi. Belanja modal termasuk belanja tanah, belanja peralatan dan mesin, belanja gedung dan bangunan, belanja jalan, irigasi, dan jaringan, dan belanja aset tetap lainnya. Untuk meningkatkan aset tetap pemerintah daerah harus mengalokasikan dana dalam bentuk anggaran belanja modal dapat disebut sebagai Anggaran Pendapatan dan Belanja Kabupaten (APBK). Belanja modal dapat diklasifikasikan dalam 5 (lima) kategori utama sebagai berikut (Suhaedi, 2019):

1. Belanja Modal Tanah
2. Belanja Modal Peralatan dan Mesin

3. Belanja Modal Gedung dan Bangunan
4. Belanja Modal Jalan, Irigasi dan Jaringan

**d. Belanja Transfer**

Merupakan pengalihan uang dari pemerintah daerah kepada pihak ketiga tanpa adanya harapan untuk mendapatkan pengembalian imbalan maupun keuntungan dari pengalihan uang tersebut. Kelompok belanja ini terdiri atas pembayaran :

1. Angsuran Pinjaman
2. Dana Bantuan
3. Dana Cadangan
4. Belanja Tak Terduga

Belanja Tak Terduga merupakan pengeluaran yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah untuk membiayai kegiatan-kegiatan tak terduga dan kejadian-kejadian luar biasa. Menurut Pradana (2018) menyatakan bahwa belanja tidak terduga merupakan belanja untuk kegiatan yang sifatnya tidak biasa atau tidak diharapkan berulang seperti penanggulangan bencana alam dan bencana social yang tidak diperkirakan sebelumnya, termasuk pengembalian atas kelebihan penerimaan daerah tahun-tahun sebelumnya yang telah ditutup.

PP Nomor 12 Tahun 2019 Pasal 68 menyebutkan bahwa belanja tidak terduga merupakan pengeluaran anggaran atas Beban APBD untuk keadaan darurat termasuk keperluan mendesak serta pengembalian atas kelebihan pembayaran atas Penerimaan Daerah tahun-tahun sebelumnya. Selanjutnya dalam PP 12 Tahun 2019 Pasal 69 ayat 1 dijelaskan bahwa keadaan darurat yang perlu dibiayai dengan Belanja Tak Terduga meliputi:

Bencana alam, bencana non-alam, bencana sosial dan/atau kejadian luar biasa;

- a. Pelaksanaan operasi pencarian dan pertolongan; dan/atau
- b. Kerusakan sarana/prasarana yang dapat mengganggu kegiatan pelayanan publik.

Dalam PP 12 Tahun 2019 Pasal 69 ayat 2, diatur bahwa suatu kondisi atau keperluan mendesak meliputi:

- a. Kebutuhan daerah dalam rangka Pelayanan Dasar masyarakat yang anggarannya belum tersedia dalam tahun anggaran berjalan;
- b. Belanja Daerah yang bersifat mengikat dan belanja yang bersifat wajib;
- c. Pengeluaran Daerah yang berada di luar kendali Pemerintah Daerah dan tidak dapat diprediksikan sebelumnya, serta amanat peraturan perundang-undangan; dan/atau Pengeluaran Daerah lainnya yang apabila ditunda akan menimbulkan kerugian yang lebih besar bagi Pemerintah Daerah dan/atau masyarakat.

## **2.2. Review Penelitian Terdahulu**

Penelitian terdahulu adalah upaya peneliti untuk mencari perbandingan dan selanjutnya untuk menemukan inspirasi baru untuk penelitian selanjutnya di samping itu kajian terdahulu membantu penelitian dalam memposisikan penelitian serta menunjukkan orsinalitas dari penelitian. Penelitian yang dilakukan Sugiri (2021) yang bertujuan untuk menjelaskan perlakuan akuntansi Belanja Tak Terduga oleh pemerintah daerah yang meliputi pengakuan, pengukuran dan penyajian dalam laporan keuangan dengan metode kualitatif deskriptif yang hasil penelitiannya adalah kriteria belanja yang dapat ditampung dalam belanja tak terduga pada suatu pemerintah daerah adalah digunakan untuk kegiatan yang sifatnya tidak biasa dan tidak diharapkan berulang, misalnya bencana alam dan bencana sosial.

Adapun Onibala et al., (2021) juga meneliti yang bertujuan untuk mengetahui Dampak Pandemi Covid-19 Terhadap Kinerja Keuangan Daerah Kabupaten Minahasa Tenggara dengan metode penelitian kuantitatif deskriptif yang hasil penelitiannya adalah bahwa pandemi covid-19 menyebabkan adanya penurunan kinerja keuangan Kabupaten Minahasa Tenggara di masa pandemi covid-19 dibandingkan dengan kinerja tahun sebelumnya namun pengaruh atau dampaknya tidak signifikan. Sama dengan penelitian yang dilakukan sebelumnya, Ikhyanuddin et al., (2021) juga meneliti hal yang sama dengan tujuan untuk mengetahui pengaruh pengetahuan anggota dewan tentang anggaran terhadap pengawasan keuangan daerah dengan transparansi kebijakan publik dan akuntabilitas sebagai variabel moderasi, penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Dengan hasil penelitiannya adalah bahwa transparansi kebijakan publik memperlemah hubungan antara pengetahuan dewan anggota tentang anggaran hingga pengawasan keuangan daerah dan hasil pengujian menjelaskan bahwa akuntabilitas memperkuat hubungan pengetahuan anggota dewan tentang anggaran terhadap pengawasan keuangan daerah.

Kemudian Penelitian Sanjaya & Helmy, (2021) juga termasuk penelitian yang bertujuan untuk mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Pembiayaan Aset dan Kelebihan Anggaran Daerah (SILPA) terhadap Belanja Modal Dengan Pertumbuhan Ekonomi Sebagai Variabel Moderating pada Pemerintah Provinsi di Seluruh Indonesia Tahun 2015-2019 yang menggunakan metode kuantitatif. Dengan hasil penelitiannya adalah bahwa PAD tidak berpengaruh signifikan terhadap belanja modal, keuangan daerah, SILPA berpengaruh signifikan dan secara simultan independen variabel berpengaruh signifikan terhadap variabel terikat, pertumbuhan ekonomi menguat pengaruh PAD dan SILPA. Selanjutnya penelitian dari Hertati et al., (2021) yang bertujuan untuk mengontrol dan melihat bagaimana langkah-langkah yang telah dilakukan agar tidak menyimpang dari perencanaan. yang telah dianggarkan, metode ini menggunakan metode kualitatif. Dengan hasil penelitiannya adalah bahwa

perencanaan biaya, pengendalian biaya, anggaran era covid-19 biaya mempengaruhi keuangan pemerintah daerah untuk membantu perekonomian masyarakat yang terkena dampak oleh virus corona.

Adapun penelitian dari Devi et al., (2020) yang bertujuan untuk mengkaji dampak pandemi COVID-19 pada kinerja keuangan perusahaan yang tercatat di Bursa Efek Indonesia dengan menggunakan metode kualitatif dengan hasil penelitian menunjukkan bahwa terjadi peningkatan rasio leverage dan rasio aktivitas jangka pendek, namun terjadi penurunan rasio likuiditas dan rasio profitabilitas perusahaan publik selama pandemi COVID-19. Tidak terdapat perbedaan yang signifikan pada rasio likuiditas dan rasio leverage, namun terdapat perbedaan yang signifikan pada rasio profitabilitas dan rasio aktivitas jangka pendek pada perusahaan publik antara sebelum dan selama pandemi COVID-19. Sektor yang mengalami peningkatan rasio likuiditas, rasio profitabilitas, dan rasio aktivitas jangka pendek namun penurunan rasio leverage adalah sektor barang konsumsi, sedangkan sektor yang mengalami penurunan rasio likuiditas dan rasio profitabilitas adalah sektor properti, riil. perkebunan dan konstruksi bangunan, keuangan, perdagangan, jasa, dan investasi. Kemudian Penelitian dari Raileanu Szeles & Saman, (2020) yang bertujuan untuk menguji apakah efek samping positif dan negatif globalisasi terhadap pertumbuhan ekonomi berbeda secara signifikan di seluruh Negara Anggota Uni Eropa, dengan berfokus pada seperangkat indikator dari bidang keuangan internasional dengan metode penelitian kualitatif dengan hasil penelitian berasal dari satu set data panel Eurostat memandu kami untuk merumuskan satu set kebijakan rekomendasi yang dimaksudkan untuk mengatasi dan meredakan guncangan merugikan yang mungkin terjadi di ekonomi UE selama dan setelah krisis global, seperti pandemi Covid-19. Kertas menemukan bahwa perusahaan yang dikendalikan asing secara signifikan mempengaruhi hubungan langsung asing arus masuk investasi dan pertumbuhan ekonomi, tetapi dampaknya berbeda di seluruh UE negara, dengan perbedaan yang signifikan antara Negara Anggota Baru dan Lama. Meskipun inisiatif dan kebijakan umum Uni Eropa diperlukan untuk mengatasi efek samping

globalisasi dimanifestasikan melalui krisis global, reaksi dan tindakan nasional juga diperlukan, terutama dalam jangka pendek. Dan terakhir penelitian dari Khatib & Nour, (2021) yang bertujuan untuk mengevaluasi pengaruh COVID-19 pada atribut tata kelola perusahaan dan asosiasi kinerja perusahaan dengan metode penelitian kualitatif dan hasil penelitiannya bahwa COVID-19 memiliki mempengaruhi semua karakteristik perusahaan termasuk kinerja perusahaan, struktur tata kelola, dividen, likuiditas, dan tingkat leverage, namun perbedaannya antara sebelum dan sesudah pandemi COVID-19 tidak signifikan. Juga, penyelidikan mengungkapkan bahwa ukuran dewan memberikan pengaruh positif yang signifikan berdampak pada kinerja perusahaan. Namun, setelah memisahkan sampel berdasarkan tahun, kami menemukan bahwa ukuran papan tidak menjadi masalah dalam ketidakpastian saat krisis saat ini, sementara keragaman dewan tampaknya secara signifikan meningkatkan kinerja perusahaan dalam waktu krisis dibandingkan dengan tahun sebelumnya di mana ia memiliki hubungan terbalik dengan kinerja perusahaan di kedua indikator. Rapat dewan dan rapat komite audit tampaknya memiliki pengaruh negatif yang signifikan terhadap kinerja perusahaan sebelum dan sesudah COVID-19. Studi ini berkontribusi pada literatur yang terbatas dengan memberikan bukti empiris pertama tentang dampak Corona virus pada kinerja perusahaan dan asosiasi tata kelola perusahaan.

## **2.3. Hubungan Antar Variabel**

### **2.3.1. Hubungan Antara Pendapatan Asli Daerah dengan Keuangan Daerah**

Pendapatan asli daerah (PAD) adalah semua sumber pembiayaan bagi pemerintah daerah dalam menciptakan infrastruktur daerah. Pendapatan Asli Daerah merupakan pendapatan yang berdasarkan pada pungutan-pungutan yang dilakukan oleh daerah berdasarkan peraturan-peraturan yang berlaku dan dapat dikenakan kepada setiap orang atau badan usaha baik milik pemerintah maupun swasta karena perolehan jasa yang

diberikan pemerintah daerah tersebut. Sementara itu dalam masa desentralisasi sekarang ini, pemerintah daerah harus mampu dalam mengembangkan dan meningkatkan pendapatan asli daerahnya dengan memaksimalkan sumberdaya yang dimiliki supaya bisa membiayai segala kegiatan pencapaian infrastruktur sarana dan prasarana daerah melalui alokasi belanja modal pada Keuangan Daerah. Semakin baik pendapatan asli daerah suatu daerah tersebut maka semakin besar pula alokasi belanja modalnya (Pradana, 2018).

Oleh karena itu, pemerintah daerah dapat menjalankan pungutan dalam bentuk penerimaan pajak, retribusi dan penerimaan lainnya yang sah yang diatur dalam undang-undang. Besarnya PAD dapat menjadi ukuran dalam menilai kinerja keuangan pemerintah daerah, karena semakin besar angka PAD juga menunjukkan bahwa pemerintah daerah mampu mendayagunakan sumber daya dan potensi yang ada pada wewenangnya. Pendapatan asli daerah menjadi faktor pendukung dari kinerja ekonomi makro. Pertumbuhan yang positif mendorong peningkatan perbaikan infrastruktur daerah Leki & , Amran T. Naukoko, (2018). Menurut Samsia, (2020) yang berjudul "*Pengaruh Pendapatan Asli Daerah Dan Belanja Modal Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten Luwu Timur Tahun 2014-2020*" bahwa pendapatan asli daerah berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten Luwu Timur, oleh karena itu berdasarkan teori dan jurnal di atas, maka dapat ditarik hipotesis sebagai berikut:

H1: Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif terhadap Kinerja Keuangan Daerah DKI Jakarta

### **2.3.2. Hubungan Antara Belanja Tak Terduga dengan Keuangan Daerah**

Belanja tidak terduga merupakan belanja untuk kegiatan yang sifatnya tidak bisa atau tidak diharapkan berulang seperti penanggulangan bencana alam atau bencana sosial yang tidak diperkirakan sebelumnya, termasuk pengembalian atas kelebihan pemerintah daerah tahun-tahun sebelumnya yang telah ditutup, yang mana harus didukung dengan bukti-bukti yang sah. Semakin banyaknya belanja tak terduga maka kinerja pemerintah daerah semakin menurun karena meningkatnya pengeluaran dan ada realokasi dan *refocusing* anggaran dari anggaran – anggaran lain yang sudah ditetapkan sebelumnya untuk memenuhi kebutuhan masyarakat pada masa pandemic covid-19 . Pada sisi belanja, pemerintah daerah harus menghadapi kenyataan bahwa kebutuhan belanja tak terduga makin meningkat, terutama untuk kegiatan mengatasi pandemi COVID-19. Sebagai suatu wabah, sudah barang tentu berbagai kegiatan atau program penanggulangannya belum sepenuhnya teralokasi dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Pada sisi pendapatan, lesunya perekonomian berefek pada menurunnya pendapatan pemerintah daerah. Oleh karena itu, pengelolaan keuangan daerah perlu dilakukan secara hati-hati agar tercapai tujuan program dan kegiatan tanpa meninggalkan tertib dan disiplin anggaran.

Presiden melalui instruksi Nomor 4 Tahun 2020 menyatakan bahwa dengan penetapan wabah COVID-19 sebagai pandemi global, maka seluruh jajaran pemerintahan harus melakukan refocussing kegiatan, realokasi anggaran serta pengadaan barang dan jasa dalam rangka percepatan penanganan COVID-19.

Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan telah menyepakati keputusan bersama No. 119/2813/SJ dan No. 177/KMK.07/2020 yang mengatur mengenai keharusan seluruh Pemda melakukan penyesuaian APBD TA 2020 dengan (a) melakukan penyesuaian

(penurunan) target pendapatan dalam APBD; (b) melakukan penyesuaian belanja daerah melalui rasionalisasi belanja pegawai, barang, dan belanja modal, dan (c) *refocusing* dan realokasi belanja untuk pembiayaan kegiatan dalam rangka percepatan penanganan covid-19. Kegiatan dalam rangka percepatan penanganan COVID-19 dapat berupa belanja bidang kesehatan, penyediaan jaringan pengaman sosial, dan penanganan dampak ekonomi. Belanja Tak Terduga merupakan jenis belanja yang jarang digunakan dalam suatu Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dalam masa pandemi COVID-19, anggaran belanja Tak Terduga menjadi hal yang menarik dibicarakan karena alokasi anggaran ini saat ini banyak digunakan untuk membiaya kegiatan penanganan COVID-19. Kegiatan penanganan COVID-19 tersebut dapat merupakan kegiatan pengadaan bahan kesehatan, alat kesehatan. Menurut Aprillia & Ma'ruf, (2022) yang berjudul “Pengaruh Belanja Tidak Terduga Terhadap Keuangan Daerah Periode Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD) 2019-2020 Di Kabupaten Trenggalek” bahwa Belanja Tak Terduga berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Daerah di Kabupaten Trenggalek, oleh karena itu berdasarkan teori dan jurnal di atas, maka dapat ditarik hipotesis sebagai berikut:

H2: Belanja Tak Terduga berpengaruh negatif terhadap Kinerja Keuangan Daerah DKI Jakarta.

### **2.3.3. Hubungan Antara Belanja Modal dengan Keuangan Daerah**

Belanja modal adalah pengeluaran pemerintah daerah dalam rangka pembelian dan pembangunan aset tetap yang mempunyai nilai manfaat lebih dari satu periode. Memberikan pelayanan terhadap masyarakat yang manfaatnya dapat dirasakan baik secara langsung maupun tidak langsung. Tingkat Belanja modal yang besar merupakan cerminan dari banyaknya infrastruktur dan sarana yang dilaksanakan. Semakin banyaknya pembangunan yang dilakukan

akan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat sehingga kinerja daerah akan lebih baik. Menurut Ekonomi, (2020) menyatakan bahwa jika proses pengalokasian dana untuk pembangunan infrastruktur yang dilakukan oleh pemerintah daerah bertambah banyak maka akan meningkatkan pertumbuhan kinerja keuangan pemerintah daerah. Selain itu, dengan adanya infrastruktur yang baik dapat menciptakan efisiensi di berbagai sector dan produktivitas masyarakat semakin meningkat (Lathifa, 2019).

Sesuai dengan amanat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (Covid- 19) dan/atau dalam rangka menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan, bahwa Pemerintah Daerah diberikan kewenangan untuk melakukan pengutamaan penggunaan alokasi anggaran untuk kegiatan tertentu (*refocusing*), perubahan alokasi, dan penggunaan Anggaran Pendapatan Daerah yang diatur oleh Kementerian Keuangan. Tantangan akuntabilitas pemerintah daerah diuji secara nasional dan bahkan global di tahun 2020. Hal ini dikarenakan pademi Covid-19 yang terjadi secara global dan sangat cepat. Pemerintah dituntut untuk memberlakukan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB), tambahan belanja APBN, prioritas anggaran di bidang kesehatan, perlindungan sosial, insentif dunia usaha, prioritas di bidang non-fiskal, dan melakukan revisi atas batas maksimal defisit APBN. Menanggapi pandemi Covid-19, masalah pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah harus dilakukan dengan lebih hati-hati. Anggaran Daerah atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan instrumen kebijakan yang utama bagi pemerintah daerah. Sebagai instrumen kebijakan, APBD menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah. APBD digunakan sebagai alat untuk menentukan besarnya

pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran di masa-masa yang akan datang, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kinerja dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja Perangkat Daerah. Menurut Samsia, (2020) yang berjudul “*Pengaruh Pendapatan Asli Daerah Dan Belanja Modal Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten Luwu Timur Tahun 2014-2020*” bahwa Belanja Modal berpengaruh secara signifikan Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu Timur, oleh karena itu berdasarkan teori dan jurnal di atas, maka dapat ditarik hipotesis sebagai berikut:

H3: Belanja Modal berpengaruh positif terhadap Kinerja Keuangan Daerah DKI Jakarta

#### **2.4. Kerangka Konseptual**

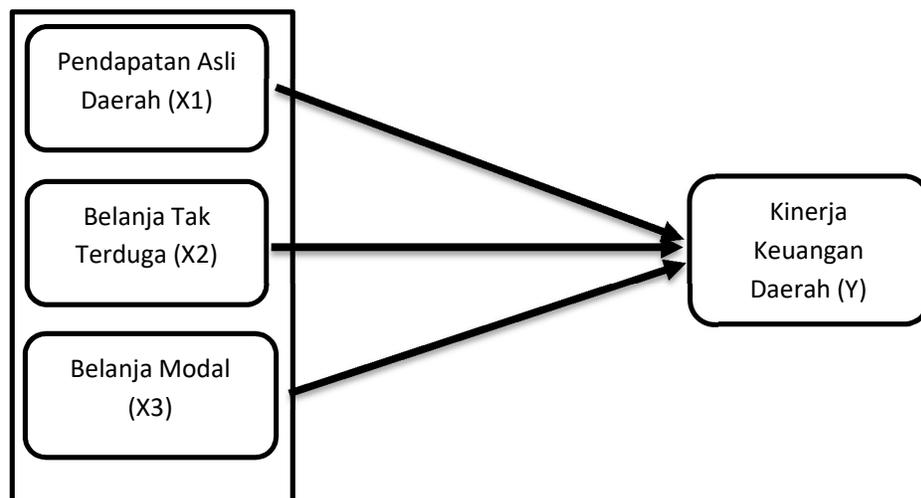
Keuangan daerah turut terdampak pandemi virus Covid-19. Oleh karena itu pemerintah menyiapkan anggaran – anggaran untuk keperluan masyarakat. Anggaran adalah alat perencanaan dan pengendalian yang efektif dan bersifat jangka pendek, biasanya mencakup periode satu tahun Anneleen (2019). Tidak setiap rencana kerja suatu pemerintahan dapat disebut sebagai anggaran. Anggaran dinyatakan dalam satuan moneter umumnya mencakup kurun waktu satu tahun mengandung komitmen manajemen usulannya disetujui oleh pejabat yang lebih tinggi dari pelaksana anggaran setelah disetujui anggaran hanya diubah jika ada keadaan khusus dan jika terjadi penyimpangan di dalam pelaksanaannya, faktor penyebab penyimpangan tersebut harus dianalisis.

Pendapatan Asli Daerah berpengaruh negatif terhadap Keuangan Daerah, hal ini menunjukkan bahwa Pendapatan Asli Daerah menurun pada era pandemi Covid-19 dari tahun sebelumnya, maka kemampuan daerah untuk melakukan pengeluaran Belanja Modal juga akan mengalami peningkatan. PAD adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut

berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Tujuan dari PAD adalah untuk memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah sebagai perwujudan desentralisasi. Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebagai salah satu sumber penerimaan daerah yang bersangkutan harus ditingkatkan seoptimal mungkin dalam rangka mewujudkan semangat kemandirian lokal.

Belanja Tak Terduga berpengaruh negatif terhadap keuangan daerah karena mengalami penurunan dikarenakan adanya virus Covid-19 yang mana pemerintah harus menyiapkan kebutuhan – kebutuhan yang dibutuhkan masyarakat selama pandemi Covid-19, misalnya masker dan *Handsanitizer*. Oleh karena itu, pemerintah harus membantu rakyatnya dalam kondisi seperti ini dengan cara memberikan sembako yang ditambah dengan masker dan *handsanitizer*. Kemudian untuk Pencatatan akuntansi dari Belanja Tak Terduga berbeda antara belanja tak terduga yang langsung menjadi beban, mengakibatkan timbulnya persediaan atau mengakibatkan timbulnya aset tetap. Pencatatan Belanja tak terduga akan melibatkan pencatatan pada SKPD dan PPKD.



**Gambar 2.1 Kerangka Berpikir**