

## **BAB II**

### **LANDASAN TEORI**

#### **2.1 Otonomi daerah**

Ketentuan umum pasal 1 Undang-Undang No.22 Tahun 1999 menyatakan bahwa yang dimaksud dengan 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. Pengertian otonomi daerah yang melekat dalam keberadaan pemerintah daerah juga sangat berkaitan dengan desentralisasi. Desentralisasi adalah penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah lokal atau daerah dan kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingannya sesuai dengan aspirasi dan keputusannya dikenal sebagai otonomi daerah. Dengan pemahaman ini, desentralisasi merupakan inti dari otonomi daerah. Terdapat dua nilai dasar yang dikembangkan dalam UUD 1945 berkaitan dengan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia, yaitu nilai unitaris dan nilai dasar desentralisasi teritorial. Nilai unitaris memiliki pengertian bahwa Indonesia tidak mempunyai kesatuan pemerintahan lain di dalamnya yang bersifat Negara yang berarti kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa, dan Negara Republik Indonesia tidak akan terbagi di antara kesatuan-kesatuan pemerintahan. Sedangkan nilai dasar desentralisasi teritorial memiliki pengertian bahwa pemerintah diwajibkan untuk melaksanakan politik desentralisasi dan dekonsentrasi di bidang ketatanegaraan.

Pembentukan daerah otonom dalam rangka desentralisasi menurut Suwandi (2002:1) memiliki ciri-ciri sebagai berikut :

- a. Daerah otonom tidak memiliki kedaulatan atau semi kedaulatan layaknya di negara federal;
- b. Daerah otonom tidak memiliki *Pouvoir Constituant*;
- c. Desentralisasi dimanifestasikan dalam bentuk penyerahan atau pengakuan atas urusan pemerintahan;
- d. Penyerahan atau pengakuan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada butir c tersebut diatas utamanya terkait dengan pengaturan dan pengurusan kepentingan masyarakat setempat (lokalitas) sesuai dengan prakarsa sendiri berdasarkan Aspirasi masyarakat.

Otonomi ini diperlukan mengingat perkembangan kondisi di dalam dan di luar negeri. Kondisi di dalam negeri, masyarakat menghendaki adanya keterbukaan dan kemandirian. Sedangkan kondisi luar negeri di era globalisasi ini menuntut daya saing setiap negara termasuk pemerintah daerah. Daya saing ini diharapkan dapat tercapai melalui kemandirian yang direalisasikan melalui otonomi daerah.

Menurut Halim (2008:1),

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

Jadi yang dimaksud otonomi daerah pada pokoknya selalu melihat otonomi itu sebagai hal, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Perubahan yang fundamental dalam sistem tata pemerintahan dan sistem keuangan pemerintah pusat dan daerah dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 dan 25 Tahun 1999 serta Undang-Undang Nomor 32 dan 33 Tahun 2004 adalah pada sistem

pemerintahan. Perubahan yang terjadi adalah berupa pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi yang luas dan nyata serta bertanggung jawab kepada pemerintah daerah, dimana pemerintah daerah dituntut untuk menyiapkan diri secara kelembagaan, sumber daya manusia dan teknologi dalam mewujudkan otonomi dan desentralisasi secara nyata, bertanggung jawab dan dinamis.

Secara umum, penerimaan pemerintah (termasuk pemerintah daerah) dapat bersumber dari pajak, retribusi dan pinjaman. Hal ini secara eksplisit diatur pada Pasal 79 UU No. 22/1999. Khusus untuk pinjaman daerah, PP No. 107/2000 telah memuat ketentuan-ketentuan yang terkait dengan kapasitas keuangan daerah untuk meminjam. Semua pinjaman yang dilakukan oleh pemerintah daerah harus lewat pemerintah pusat, baik itu pinjaman dalam negeri maupun pinjaman luar negeri. Tetapi, meskipun perundang-undangan memperbolehkan daerah melakukan pinjaman, hingga beberapa tahun ke depan hal ini belum diperkenankan oleh pemerintah pusat. Oleh karena itu, sumber pendapatan pemerintah daerah bersumber dari pendapatan asli daerah (PAD) yang berasal dari retribusi daerah dan pajak daerah maupun bagi hasil dari pajak dan bukan pajak.

Menurut Mardiasmo (2004:24), “Desentralisasi tidak hanya berarti pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah yang lebih rendah, tetapi juga pelimpahan beberapa wewenang pemerintah ke pihak swasta dalam bentuk privatisasi.” Privatisasi adalah salah satu upaya untuk mereformasi perusahaan publik untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas perusahaan-perusahaan publik dengan cara pelibatan modal swasta dalam struktur modal perusahaan publik. Fungsi

privatisasi ini adalah untuk mengurangi beban belanja publik, meningkatkan pendapatan negara, dan mendorong perkembangan sektor swasta.

Desentralisasi memiliki dua manfaat yaitu dalam hal peningkatan partisipasi dan perbaikan alokasi sumber daya produktif. Desentralisasi akan mendorong tingkat partisipasi, prakarsa dan kreativitas masyarakat dalam pembangunan (keadilan) di seluruh daerah dengan memanfaatkan sumber daya yang tersedia dimasing-masing daerah. Selain itu dengan adanya pergeseran peran pengambilan keputusan ke tingkat pemerintah yang paling rendah dan memiliki informasi paling lengkap maka perbaikan alokasi sumber daya dapat dilakukan. Menurut Mardiasmo (2004:25), “Semakin tinggi tingkat desentralisasi yang ada disuatu negara maka semakin tinggi tingkat partisipasi masyarakatnya, orientasi pemerintah, pembangunan sosial, dan manajemen ekonomi (makro).”

## **2.2 Pengelolaan Keuangan Daerah**

Ketika membahas tentang otonomi daerah maka kita tidak akan bisa melepaskan diri dari pembahasan pengelolaan keuangan daerah. Sedangkan pembahasan pengelolaan keuangan tidak akan bisa dilepaskan dari anggaran pendapatan belanja daerah.

### **2.2.1 Pengertian Anggaran**

Definisi anggaran menurut Governmental Accounting Standards Board (GASB) adalah “ Abudget is plan of financial operation embodying an estimated of proposed expenditures for agiven period of time and the proposed

means of financing them”. Anggaran adalah rencana operasi keuangan yang mencakup estimasi pengeluaran yang diusulkan dan pendapatan yang diharapkan untuk membiayai dalam periode tertentu (Bastian, 2006:164). Pada sektor swasta anggaran merupakan suatu hal yang tertutup untuk publik, sedangkan untuk sektor publik anggaran justru harus diinformasikan kepada seluruh masyarakat (publik) untuk dikritik, didiskusikan, dan diberi masukan.

Anggaran menjelaskan kepada setiap orang mengenai apa yang diinginkan dari mereka dan kapan hal tersebut dilaksanakan. Anggaran menetapkan batasan-batasan hal-hal apa saja yang harus dilakukan. Anggaran memiliki kemiripan dengan ramalan atau proyeksi. Tapi anggaran juga memiliki perbedaan dengan keduanya.

Menurut Rudianto, (2009:4) Ramalan adalah prediksi tentang apa yang akan terjadi tanpa ada usaha dari peramal untuk mempengaruhi apa yang akan terjadi agar sesuai dengan ramalannya. Sedangkan proyeksi adalah perkiraan apa yang akan terjadi jika suatu kondisi atau situasi yang lain terjadi lebih dahulu.

Jadi dari kedua pengertian tadi kita bisa membedakan dengan jelas antara anggaran dengan ramalan dan proyeksi. Seorang peramal tidak bisa melakukan perbuatan apa-apa ketika sesuatu yang tidak diharapkan dari ramalannya terjadi. Begitu pula ketika seseorang memproyeksikan. Apa yang ia proyeksikan tidak akan terjadi sebelum ada peristiwa atau kondisi yang mendahuluinya.

Menurut Bachtiar (2002:14) Anggaran dapat didefinisikan menjadi :

- a. Rencana keuangan mendatang yang berisi pendapatan dan belanja;
- b. Gambaran strategi pemerintah dalam pengalokasian sumber daya untuk pembangunan;
- c. Alat pengendalian;
- d. Instrument politik;
- e. Disusun dalam periode tertentu.

Jadi anggaran dapat didefinisikan sebagai suatu rencana yang disusun secara sistematis yang meliputi seluruh kegiatan organisasi yang dinyatakan dalam unit moneter dan berlaku untuk jangka waktu atau periode tertentu yang akan datang.

### **2.2.2 Fungsi Anggaran**

Anggaran memiliki tiga fungsi, yaitu sebagai alat perencanaan, alat pengendalian dan alat evaluasi (Bastian, 2006:165). Sebagai alat perencanaan anggaran diharapkan dapat digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan cara memanfaatkan sumber daya yang tersedia serta dana yang ada untuk mendukung kegiatan pembangunan jangka panjang. Agar bisa digunakan sebagai alat kendali yang efektif anggaran harus dibuat secara melekat dalam tubuh organisasi atas berlangsungnya pelaksanaan kegiatan. Melalui anggaran yang dibuat, setiap pelaksanaan kegiatan juga dapat diukur dan dievaluasi baik secara periodik maupun secara insidental .

Menurut Bagus (2010:4) anggaran memiliki beberapa fungsi antara lain :

1. Anggaran merupakan hasil dari proses perencanaan perusahaan. Sebagai hasil negosiasi antara organisasi yang dominan, anggaran mencerminkan konsensus organisasional mengenai tujuan operasi untuk masa depan;
2. Anggaran merupakan cetak biru perusahaan yang mencerminkan prioritas manajemen dalam alokasi sumber daya organisasi. Anggaran menunjukkan bagaimana sub unit mencapai tujuan perusahaan secara keseluruhan;
3. Anggaran bertindak sebagai suatu alat komunikasi internal yang menghubungkan beragam departemen atau divisi organisasi antara yang satu dengan yang lainnya dan dengan manajemen puncak;
4. Dengan menetapkan tujuan dalam kriteria kinerja yang dapat diukur anggaran berfungsi sebagai standar hasil operasi sehingga dapat dibandingkan;
5. Anggaran berfungsi sebagai alat pengendalian yang memungkinkan manajemen untuk menemukan bidang-bidang yang menjadi kekuatan atau kelemahan;
6. Anggaran mencoba untuk mempengaruhi dan memotivasi baik manajer maupun karyawan untuk terus bertindak dengan cara yang konsisten dengan operasi yang efektif dan efisien.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa anggaran memiliki fungsi, yaitu alat perencanaan, alat pengorganisasian, alat kordinasi dan komunikasi, alat pengukuran kinerja, alat pengendali, dan motivasi.

Dalam organisasi sektor publik anggaran bisa berfungsi sebagai alat politik serta untuk menciptakan ruang publik. Menurut Mardiasmo (2004:65), “Anggaran merupakan dokumen politik sebagai komitmen eksekutif dan kesepakatan legislatif atas penggunaan dana publik untuk kepentingan tertentu”, sehingga ketika pemerintah gagal untuk merealisasikan anggaran yang telah disepakatai/disetujui akan menurunkan kredibilitas pemerintah dimata masyarakat.

Anggaran pada sektor publik menurut Bastian (2006:166) memiliki karakteristik sebagai berikut :

1. Anggaran dinyatakan dalam satuan keuangan dan non keuangan.
2. Anggaran umumnya mencakup jangka waktu tertentu satu atau beberapa tahun kedepan.
3. Anggaran berisi komitmen/kesanggupan manajemen untuk mencapai sasaran yang telah ditetapkan.
4. Usulan anggaran ditelaah dan disetujui oleh pihak berwenang yang lebih tinggi daripada pihak yang menyusun anggaran.
5. Sekali disusun anggaran hanya dapat dirubah dalam kondisi tertentu.

### **2.2.3 Anggaran Pendapatan Belanja Daerah**

UU No. 32 Tahun 2004 tentang otonomi daerah memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk menetapkan anggaran pendapatan belanja daerah yang merupakan program kerja pemerintah daerah dalam satuan angka. 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.

APBD sekarang ini didasari oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006 sehingga struktur APBD yang kita lihat terdiri dari pendapatan, belanja, dan pembiayaan. Pendapatan dibagi menjadi tiga kategori, yaitu :



1. Pendapatan asli daerah, terdiri dari :
  - Hasil pajak daerah.
  - Hasil retribusi daerah.
  - Bagian laba perusahaan daerah dan
  - Lain-lain usaha daerah yang sah.
2. Pendapatan yang berasal dari pemberian pemerintah (dana perimbangan), terdiri dari :
  - Dana Bagi Hasil Pajak Bukan Pajak
  - Dana Alokasi Umum
  - Dana Alokasi Khusus
3. Lain-lain pendapatan yang sah.

Menurut Suprpto (2006:50), “Diantara ketiga komponen sumber pendapatan tersebut, komponen kedua yaitu pendapatan yang berasal dari pusat merupakan cerminan atau indikator dari ketergantungan pendanaan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat.”

Selanjutnya, belanja dibagi kedalam dua bagian yaitu :

1. Belanja tidak langsung, terdiri dari :
  - Belanja pegawai
  - Belanja bunga
  - Belanja subsidi
  - Belanja hibah
  - Belanja bantuan sosial

- Belanja bagi hasil kepada provinsi/kabupaten/kota dan pemerintah desa
  - Belanja bantuan keuangan kepada provinsi/kabupaten/kota dan pemerintah desa, dan
  - Belanja tidak terduga
2. Belanja langsung, terdiri dari :
- Belanja pegawai
  - Belanja barang dan jasa, dan
  - Belanja modal

Untuk pembiayaan sendiri, dibagi menjadi penerimaan pembiayaan, pengeluaran pembiayaan dan sisa lebih pembiayaan anggaran tahun berkenaan (SILPA). Menurut Kuncoro sebagaimana yang dikutip oleh Agustino (2005:5) pembiayaan pemerintah daerah dalam hubungannya dengan pembiayaan dari pemerintah pusat diatur sebagai berikut:

- a. Urusan yang merupakan tugas pemerintah pusat di daerah dalam rangka dekonsentrasi dibiayai atas beban APBN.
- b. Urusan yang merupakan tugas pemerintah daerah dalam rangka desentralisasi dibiayai dari dan atas beban APBD.
- c. Urusan yang merupakan tugas pemerintah pusat atau pemerintah daerah tingkat atasnya, yang dilaksanakan dalam rangka tugas perbantuan, dibiayai oleh pemerintah pusat atas beban APBN atau oleh pemerintah daerah di atasnya atas beban APBD pihak yang menugaskan.

Menurut Agustino (2005:5), “Sepanjang potensi sumber keuangan daerah belum mencukupi, pemerintah pusat memberikan sejumlah sumbangan kepada pemerintah daerah.” Dengan demikian bagi Pemerintah Daerah Tingkat II Kabupaten atau Kodya, disamping mendapat bantuan dari pemerintah pusat

juga mendapat limpahan dari Pemda Tingkat I Provinsi. Meskipun bisa jadi limpahan dana dari provinsi tersebut juga berasal dari pemerintah pusat lewat APBN. Berbagai penelitian empiris yang pernah dilakukan menyebutkan bahwa dari ketiga sumber pendapatan daerah seperti tersebut diatas, peranan dari pendapatan yang berasal dari pusat sangat dominan.

Kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal yang telah berjalan selama sembilan tahun sejak tahun 2001 adalah suatu proses yang dinamis, yang selalu membutuhkan penyempurnaan. Sebagai wujud nyata terhadap komitmen otonomi daerah dan desentralisasi fiskal sekaligus kemauan politik untuk melakukan reformasi dan demokratisasi, pemerintah telah menerbitkan UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah sebagai penyempurnaan dari UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 25 Tahun 1999. Penggantian UU tersebut tidak terlepas dari terbitnya perundang-undangan dibidang keuangan negara yaitu UU Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, UU Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, dan UU Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. UU Nomor 33 Tahun 2004 telah mengatur bahwa penyediaan sumber-sumber pendanaan untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah dilakukan berdasarkan kewenangan antar pemerintahan. Mekanisme pendanaan atas pelaksanaan

kewenangan tersebut dilakukan melalui asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan, yang dilaksanakan melalui perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Keuangan daerah mempunyai arti yang sangat penting dalam rangka pelaksanaan pemerintahan dan kegiatan pembangunan. Oleh karena itu keuangan daerah diupayakan untuk berjalan secara berdaya guna dan berhasil guna. Transfer ke daerah direalisasikan dalam bentuk transfer dana perimbangan dan dana otonomi khusus serta penyesuaian.

Anggaran Pendapatan Belanja Daerah harus disusun berdasarkan siklus pengelolaan keuangan daerah yang terdiri dari tahap perencanaan, tahap pelaksanaan atau implementasi dan tahap pelaporan dan evaluasi kinerja. (Mahmudi, 2010:16). Siklus ini tidak berjalan secara estafet, tetapi dalam tahap tertentu berjalan simultan karena sebelum APBD selesai dilaksanakan, pemerintah harus mengajukan APBD tahun berikutnya

### **2.3 Pengukuran Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah**

Pemda sebagai pihak yang disertai tugas menjalankan roda pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat wajib melaporkan pertanggungjawaban keuangan daerahnya untuk dinilai apakah pemerintah daerah berhasil menjalankan tugasnya dengan baik atau tidak.

Kinerja merupakan pencapaian atas apa yang direncanakan, baik oleh pribadi maupun organisasi. Apabila pencapaian sesuai dengan yang direncanakan, maka

kinerja yang dilakukan terlaksana dengan baik. Apabila pencapaian melebihi dari apa yang direncanakan dapat dikatakan kinerjanya sangat bagus. Apabila pencapaian tidak sesuai dengan apa yang direncanakan atau kurang dari apa yang direncanakan, maka kinerjanya jelek. Pengukuran kinerja merupakan hasil dari suatu penilaian yang sistematis dan didasarkan pada kelompok indikator kinerja kegiatan yang berupa indikator-indikator masukan, keluaran, hasil, manfaat, dan dampak.

Menurut Ulum (2009:21) pengukuran kinerja sektor publik dilakukan untuk memenuhi beberapa maksud, yaitu :

- a. Membantu memperbaiki kinerja pemerintah. Ukuran kinerja ini dimaksud untuk membantu pemerintah untuk fokus pada tujuan dan sasaran program unit kerja. Sehingga akan meningkatkan efisiensi dan efektivitas sektor publik dalam memberikan pelayanan publik.
- b. Pengalokasian sumber daya dan pembuatan keputusan.
- c. Mewujudkan pertanggung jawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan.

Evaluasi kinerja dilakukan terhadap analisis efisiensi dengan cara membandingkan antara output dengan input baik untuk rencana maupun realisasinya. Evaluasi juga merupakan pengukuran / penentuan tingkat efektivitas yang menggambarkan tingkat kesesuaian antara tujuan dengan hasil, manfaat, atau dampak

Kinerja suatu organisasi dinilai baik jika organisasi yang bersangkutan mampu melaksanakan tugas-tugas dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan pada standar yang tinggi dengan biaya yang rendah. Kinerja yang baik bagi suatu organisasi dicapai ketika administrasi dan penyediaan jasa oleh organisasi

yang bersangkutan dilakukan pada tingkat yang ekonomis, efisien dan efektif. Konsep ekonomi, efisiensi dan efektivitas saling berhubungan satu sama lain dan tidak dapat diartikan secara terpisah. Konsep ekonomi memastikan bahwa biaya input yang digunakan dalam operasional organisasi dapat diminimalkan. Konsep efisien memastikan bahwa output yang maksimal dapat dicapai dengan sumber daya yang tersedia. Sedangkan konsep efektif berarti bahwa jasa yang disediakan/dihasilkan oleh organisasi dapat melayani kebutuhan pengguna jasa dengan tepat.

Manfaat pengukuran kinerja menurut Mardiasmo (2004:122) adalah :

- a. Memberikan pemahaman mengenai ukuran yang digunakan untuk menilai kinerja manajemen;
- b. Memberikan arah untuk mencapai target kinerja yang telah ditetapkan;
- c. Untuk memonitor dan mengevaluasi pencapaian kinerja dan membandingkannya dengan target kinerja serta melakukan tindakan korektif untuk memperbaiki kinerja;
- d. Sebagai dasar untuk memberikan penghargaan dan hukuman secara objektif atas pencapaian prestasi yang diukur sesuai dengan sistem pengukuran kinerja yang telah disepakati;
- e. Sebagai alat komunikasi antara bawahan dan pimpinan dalam rangka memperbaiki kinerja organisasi;
- f. Membantu mengidentifikasi apakah kepuasan pelanggan sudah terpenuhi;
- g. Membantu memahami proses kegiatan instansi pemerintah; dan
- h. Memastikan bahwa pengambilan keputusan dilakukan secara objektif.

Pengukuran kinerja memfokuskan pemeriksaan pada tindakan-tindakan dan kejadian-kejadian ekonomi yang menggambarkan kinerja entitas atau fungsi yang diukur. Pengukuran kinerja merupakan suatu proses yang sistematis untuk memperoleh dan mengevaluasi bukti secara obyektif, agar dapat melakukan penilaian secara independen atas ekonomi dan efisiensi operasi, efektivitas dalam pencapaian hasil yang diinginkan dan kepatuhan terhadap kebijakan, peraturan dan hukum yang

berlaku, menentukan kesesuaian antara kinerja yang telah dicapai dengan kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya serta mengkomunikasikan hasilnya kepada pihak-pihak pengguna laporan tersebut.

Menurut Mulyadi (Dalam Sucipto, 2003:1)

Penilaian kinerja adalah penentuan secara periodik efektivitas operasional suatu organisasi, bagian organisasi dan karyawannya berdasarkan sasaran, standar dan kriteria yang ditetapkan sebelumnya. Karena organisasi pada dasarnya dijalankan oleh manusia maka penilaian kinerja sesungguhnya merupakan penilaian atas perilaku manusia dalam melaksanakan peran yang mereka mainkan dalam organisasi.

Menurut Ulum (2009:22), “Untuk melakukan pengukuran kinerja, informasi yang digunakan dikelompokkan menjadi dua kategori yaitu informasi finansial dan non finansial”. Penilaian finansial diukur berdasarkan pada anggaran yang telah dibuat. Penilaian tersebut dilakukan dengan menganalisis selisih perbedaan antara kinerja aktual dengan yang dianggarkan. Sedangkan informasi non finansial dapat menambah keyakinan terhadap kualitas proses pengendalian manajemen.

Informasi finansial dibutuhkan dalam rangka menilai kinerja keuangan pemerintah daerah. Kinerja keuangan adalah suatu ukuran kinerja yang menggunakan indikator keuangan. Menurut Halim (2008:231), “Analisis kinerja keuangan adalah usaha mengidentifikasi ciri-ciri keuangan berdasarkan laporan keuangan yang tersedia.” Analisis kinerja keuangan pada dasarnya dilakukan untuk menilai kinerja di masa lalu dengan melakukan berbagai analisis sehingga diperoleh posisi keuangan yang mewakili realitas entitas dan potensi-potensi kinerja yang akan berlanjut.

Salah satu alat untuk menganalisis kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya adalah dengan melaksanakan analisis rasio terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakannya. Dalam institusi pemerintahan pengukuran kinerja tidak bisa dilakukan dengan menggunakan rasio-rasio pada umumnya yang digunakan untuk mengukur kinerja pada perusahaan swasta. Hal ini dikarenakan adanya perbedaan sifat dari organisasi pemerintah dengan perusahaan swasta dalam hal menghasilkan *Net Profit* atau keuntungan.

#### **2.4 Rasio Keuangan Berdasarkan APBD**

Salah satu alat untuk menganalisis kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya adalah dengan melakukan analisis rasio keuangan terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakan. Rasio keuangan adalah angka yang diperoleh dari hasil perbandingan dari pos-pos laporan keuangan dengan pos lainnya yang mempunyai hubungan yang relevan. Menurut Harahap (2008:297),

Rasio ini hanya menyederhanakan informasi yang menggambarkan hubungan antara pos tertentu dengan pos lainnya. Dengan penyederhanaan ini kita dapat menilai secara cepat hubungan antara pos tadi dan dapat menghubungkannya dengan rasio lain. Sehingga kita dapat memperoleh informasi dan memberikan nilai.

Menurut Tri (2006:54) hasil analisis rasio keuangan ini selanjutnya digunakan sebagai tolok ukur dalam :

1. Menilai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan otonomi daerah.
2. Mengukur efektivitas dan efisiensi dalam merealisasikan pendapatan daerah.
3. Mengukur sejauh mana aktivitas pemerintah daerah dalam membelanjakan pendapatan daerahnya.



4. Mengukur kontribusi masing-masing sumber pendapatan dalam pembentukan pendapatan daerah.
5. Melihat pertumbuhan/perkembangan perolehan pendapatan dan pengeluaran daerah yang dilakukan selama periode tertentu.

Analisis rasio keuangan pada APBD dilakukan dengan membandingkan hasil yang dicapai dari satu periode dengan periode sebelumnya sehingga dapat diketahui bagaimana kecenderungan yang terjadi. Selain itu, dapat pula dilakukan dengan jalan membandingkan dengan rasio keuangan yang dimiliki pemerintah daerah tertentu dengan rasio keuangan daerah lain yang relatif dekat atau memiliki potensi daerah yang relatif sama untuk melihat bagaimana posisi rasio keuangan pemerintah daerah tersebut terhadap daerah lain.

Menurut Bastian (2006:77), “Penilaian prestasi suatu organisasi sektor publik saat ini masih terfokus pada tiga konsep dasar, yaitu ekonomi, efisiensi, dan efektivitas, sehingga menurut Halim (2008:232), “Beberapa rasio yang dapat dikembangkan berdasarkan data keuangan yang bersumber dari APBD antara lain, rasio efektivitas, rasio kemandirian dan rasio efisiensi, serta *debt service coverage ratio*.”

#### **2.4.1 Efektivitas**

Efektivitas berhubungan dengan derajat keberhasilan suatu operasi pada sektor publik sehingga suatu kegiatan dikatakan efektif jika kegiatan tersebut mempunyai pengaruh besar terhadap kemampuan menyediakan pelayanan masyarakat yang merupakan sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya. Rasio

efektivitas menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan PAD yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah. Semakin besar realisasi penerimaan PAD dibanding target penerimaan PAD, maka dapat dikatakan semakin efektif, begitu pula sebaliknya.

Efektivitas merupakan ukuran keberhasilan suatu organisasi dalam mencapai tujuannya sehingga rasio efektivitas hanya melihat apakah suatu program atau kegiatan telah mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Menurut Mardiasmo (2004:134), “Efektivitas tidak menyatakan tentang berapa besar biaya yang telah dikeluarkan untuk mencapai tujuan tersebut.” Biaya boleh jadi melebihi apa yang telah dianggarkan, boleh jadi dua kali lebih besar atau tiga kali lebih besar dari pada yang telah dianggarkan. Hal ini tentunya berbeda dengan rasio efisiensi yang memperhatikan biaya yang harus dikeluarkan untuk merealisasikan tujuan organisasi.

Rasio efektivitas berhubungan dengan derajat keberhasilan suatu operasi pada sektor publik sehingga menurut Ardi Hamzah (2008:4) ,

Suatu kegiatan dikatakan efektif jika kegiatan tersebut mempunyai pengaruh besar terhadap kemampuan menyediakan pelayanan masyarakat yang merupakan sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya. Rasio efektivitas menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan PAD yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah.

Sesuai dengan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, “Efektivitas adalah pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan, yaitu dengan

cara membandingkan keluaran dengan hasil.” Maka rasio efektivitas diukur dengan:

$$\text{Rasio Efektivitas} = \frac{\text{Realisasi Penerimaan PAD}}{\text{Target Penerimaan PAD}}$$

Mahmudi, (2010:143)

Nilai efektivitas diperoleh dari perbandingan sebagaimana tersebut diatas, diukur dengan kriteria penilaian kinerja keuangan. Menurut Halim (2008:234), “Kemampuan daerah dikategorikan efektif apabila rasio yang dicapai minimal sebesar satu atau 100 persen.” Semakin tinggi rasio efektivitas, maka kemampuan daerah pun semakin baik.

Menurut Mahmudi (2010:143) secara umum nilai efektivitas dapat dikategorikan sebagai berikut :

- Sangat efektif : > 100 %
- Efektif : 100 %
- Cukup Efektif : 90 % - 99
- Kurang Efektif : 75 % - 89 %
- Tidak Efektif : < 75 %

#### 2.4.2 Efisiensi

Rasio efisiensi menggambarkan perbandingan antara output dan input atau realisasi pengeluaran dengan realisasi penerimaan daerah. Semakin kecil rasio ini, maka semakin efisien, begitu pula sebaliknya. Dalam hal ini dengan mengasumsikan bahwa pengeluaran yang dibelanjakan sesuai dengan

peruntukannya dan memenuhi dari apa yang direncanakan. Pada sektor pelayanan masyarakat adalah suatu kegiatan yang dilakukan dengan baik dan pengorbanan seminimal mungkin. Suatu kegiatan dikatakan telah dikerjakan secara efisien jika pelaksanaan pekerjaan tersebut telah mencapai hasil (*output*) dengan biaya (*input*) yang terendah atau dengan biaya minimal diperoleh hasil yang diinginkan. Sehingga efisiensi diukur dengan rasio antara output dengan input. Rasio efisiensi diukur dengan:

$$\text{Rasio Efisiensi} = \frac{\text{Biaya yang Dikeluarkan untuk Memungut Pajak Daerah}}{\text{Realisasi Penerimaan Pajak Daerah}}$$

Atau

$$\text{Rasio Efisiensi} = \frac{\text{Biaya yang dikeluarkan untuk memungut PAD}}{\text{Realisasi Penerimaan PAD}}$$

Mahmudi, (2010:143)

Dengan mengetahui hasil perbandingan antara realisasi pengeluaran dan realisasi penerimaan dengan menggunakan ukuran efisiensi tersebut, maka penilaian kinerja keuangan dapat ditentukan. Berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri No 35 Tahun 2002, “Biaya pemungutan adalah biaya yang diberikan kepada aparat pelaksana pemungutan dan aparat penunjang dalam rangka kegiatan pemungutan.” “ Kinerja pemerintah daerah dalam memungut pendapatan asli daerah dikategorikan efisien apabila rasio yang dicapai kurang dari satu atau dibawah 100 persen.” (Halim:2008)

Menurut Mahmudi (2010:143) secara umum, nilai efisiensi PAD dapat dikategorikan sebagai berikut :

- Sangat Efisien : < 10 %
- Efisien : 10 % - 20 %
- Cukup Efisien : 21 % - 30 %
- Kurang Efisien : 31 % - 40 %
- Tidak Efisien : > 40 %

### 2.4.3 Kemandirian

Rasio kemandirian keuangan daerah atau yang sering disebut sebagai otonomi fiskal menunjukkan kemampuan daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah. Rasio ini juga menggambarkan ketergantungan pemerintah daerah terhadap sumber dana eksternal. Semakin tinggi rasio ini, maka tingkat ketergantungan daerah terhadap pihak eksternal semakin rendah, begitu pula sebaliknya. Dalam penelitian ini rasio kemandirian diukur dengan:

$$\text{Rasio Kemandirian} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Bantuan Pusat atau provinsi dan Pinjaman}}$$

Selain itu menurut Zulfikar dalam Halim (2007: 262) rasio kemandirian dapat dihitung dengan menggunakan beberapa rumus sebagai berikut :

- Rasio Kemandirian = Pendapatan Asli Daerah/ Total Pengeluaran Daerah
- Rasio Kemandirian = Pendapatan Asli Daerah/Pengeluaran Rutin
- Rasio Kemandirian = PAD + BHPBP/Total Penerimaan Daerah
- Rasio Kemandirian = PAD + BPHBP/ Total Pengeluaran Daerah

Zulfikar, (2007:262)

Kategori kemandirian daerah dapat dilihat berdasarkan kemampuan keuangan daerah yang disajikan seperti tampak pada Tabel 2.1 berikut ini :

Tabel 2.1  
Tingkat Kemandirian,  
dan Kemampuan Keuangan Daerah

<b>Kemampuan Keuangan</b>	<b>Rasio Kemandirian (%)</b>
Rendah Sekali	0 – 25
Rendah	> 25 – 50
Sedang	> 50 – 75
Tinggi	> 75 – 100

Fajar, (2007:21)

## 2.5. Penelitian terdahulu

Berikut disampaikan beberapa hasil penelitian yang didapat dari beberapa penulis:

1. Penelitian yang dilakukan oleh Tri Suprpto dengan judul “Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman Dalam Masa Otonomi Daerah Tahun 2000 – 2004” bertujuan untuk untuk mengetahui

perkembangan tingkat kemandirian, efisiensi, dan efektivitas pengelolaan keuangan daerah Kabupaten Sleman dalam masa otonomi daerah selama tahun anggaran 2000 – 2004 dan prediksi sampai dengan tahun 2010

Dari penelitian yang dilakukan oleh Tri Suprpto ini diperoleh hasil sebagai berikut:

- a. Tingkat kemandirian Kabupaten Sleman yang diukur melalui pendapatan asli daerah sangat rendah dan belum bisa melaksanakan otonomi daerah. Namun pemerintah daerah telah berusaha untuk mandiri dalam mengelola keuangan daerahnya. Hal, ini terlihat dari peningkatan anggaran, dikarenakan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Sleman setiap tahunnya mengalami peningkatan yang cukup besar.
- b. Rasio efektivitas pendapatan daerah Kabupaten Sleman selama lima tahun anggaran (tahun anggaran 2000 - 2004) menunjukkan kinerja yang baik (efektif) karena setiap tahunnya kontribusi yang diberikan terhadap target yang ingin dicapai lebih dari 100% yaitu rata-rata sebesar 117, 65 %. Dengan begitu setiap tahunnya target pendapatan asli daerah yang ingin dicapai selalu terealisasikan sesuai dengan yang telah ditargetkan bahkan untuk setiap tahunnya realisasi pendapatan asli daerah yang diterima lebih dari target yang ditetapkan.

- c. Rata-rata rasio efisiensi selama lima tahun sebesar 6,7 %. Hal ini menunjukkan bahwa pemungutan pendapatan asli daerah Kabupaten Sleman dari tahun ke tahun semakin efisien karena biaya yang dikeluarkan untuk memungut Pendapatan Asli Daerah semakin proposional dengan realisasi pendapatan asli daerah yang didapatkan. Dengan begitu kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya semakin baik. Walaupun setiap tahun biaya yang dikeluarkan untuk memungut pendapatan asli daerah terus meningkat, hal ini tidak mempengaruhi tingkat efisiensi karena realisasi pendapatan asli daerah yang diterima setiap tahunnya juga mengalami peningkatan.
2. Dari hasil analisis yang dilakukan Adhidian Fajar sakti dengan menggunakan rasio kemandirian dan rasio derajat desentralisasi fiskal menunjukkan bahwa tingkat kemandirian Kabupaten Sukoharjo dalam mengelola keuangan daerahnya masih rendah. Hal ini dapat ditunjukkan dari hasil analisis rasio kemandirian yang menunjukkan rata-rata sebesar 7,88 % atau berada diantara 0 % - 25 %. Begitu pun dengan rasio derajat desentralisasi fiskal menunjukkan angka rata-rata 8,44 % hal ini berarti bahwa tingkat kemandirian / kemampuan keuangan Kabupaten Sukoharjo masih rendah dalam melaksanakan otonominya.
  3. Sri Wahyuni mengemukakan dari penelitian yang dilakukannya untuk menganalisis kemampuan keuangan daerah pemerintah Kabupaten Sragen



dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan rasio kemandirian keuangan daerah Kabupaten Sragen tahun anggaran 2002-2006 berada pada kisaran 9,72%-14,52%. Semua masih dalam skala interval 0% - 25% yang berarti tingkat kemandirian pemerintah Kabupaten Seragen masih rendah.

## **2.5 Kerangka Pemikiran**

Otonomi daerah adalah pelimpahan wewenang yang diberikan kepada daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Otonomi diperlukan mengingat perkembangan yang ada baik di dalam negeri maupun luar negeri yang menuntut setiap negara termasuk daerah untuk memiliki daya saing dan hal ini hanya bisa dilakukan melalui kemandirian dan desentralisasi. Menurut Halim (2008:1), “Otonomi daerah adalah wewenang yang dimiliki oleh daerah otonom untuk mengatur dan mengurus masyarakatnya menurut kehendak sendiri berdasarkan aspirasi masyarakatnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Oleh karena itu pemerintah daerah harus berupaya untuk mempersiapkan diri baik secara kelembagaan, sumber daya manusia, teknologi serta finansial.

Otonomi daerah identik dengan desentralisasi yang merupakan pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Kebijakan desentralisasi daerah diarahkan untuk mencapai peningkatan pelayanan publik dan pengembangan kreativitas pemda, keselarasan hubungan antara pusat dan daerah serta antar daerah itu sendiri dalam kewenangan dan keuangan untuk menjamin peningkatan rasa

kebangsaan, demokrasi dan kesejahteraan serta penciptaan ruang yang lebih luas bagi kemandirian daerah. Sebagai konsekuensi dari pemberian otonomi yang luas maka sumber-sumber keuangan telah banyak bergeser ke daerah. Pelimpahan wewenang dari pusat ke daerah tentunya diikuti dengan adanya perimbangan keuangan antar pusat dan daerah sebagai suatu konsekuensi adanya pembagian tugas antara pusat dan daerah.

Pembentukan daerah otonom dalam rangka desentralisasi menurut Suwandi (2002:1) memiliki ciri-ciri sebagai berikut :

- a. Daerah otonom tidak memiliki kedaulatan atau semi kedaulatan layaknya di negara federal;
- b. Daerah otonom tidak memiliki *Pouvoir Constituant*;
- c. Desentralisasi dimanifestasikan dalam bentuk penyerahan atau pengakuan atas urusan pemerintahan;
- d. Penyerahan atau pengakuan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada butir c tersebut diatas utamanya terkait dengan pengaturan dan pengurusan kepentingan masyarakat setempat (lokalitas) sesuai dengan prakarsa sendiri berdasarkan Aspirasi masyarakat.

Desentralisasi dilakukan dalam upaya untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Menurut Mardiasmo (2004:25), “Semakin tinggi tingkat desentralisasi yang ada disuatu negara maka semakin tinggi tingkat partisipasi masyarakatnya, orientasi pemerintah, pembangunan sosial, dan manajemen ekonomi (makro)”. Dengan adanya desentralisasi, sektor swasta juga memiliki peluang yang cukup besar untuk terlibat dalam mengurangi beban belanja publik dalam rangka menjalankan otonomi daerah.

Dengan lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 menyebabkan perubahan yang mendasar pada aspek administrasi pemerintahan, politik, dan juga keuangan. Melalui

UU No. 32 tentang otonomi daerah, pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk membuat anggaran pendapatan belanja daerah yang merupakan rencana kerja yang akan dijalankan dalam jangka waktu satu tahun dan dibuat dengan menggunakan satuan moneter dan disetujui oleh dewan perwakilan rakyat daerah serta harus dapat dipertanggungjawabkan. Anggaran pendapatan belanja daerah merupakan sebuah komitmen secara tertulis dari pemerintah daerah atas penggunaan dana publik untuk kepentingan tertentu. Sehingga kita dapat menilai sejauh mana kinerja pemerintah daerah dalam merealisasikan anggaran yang telah dibuat.

Menurut Ulum (2009:21) pengukuran kinerja sektor publik dilakukan untuk memenuhi beberapa maksud, yaitu :

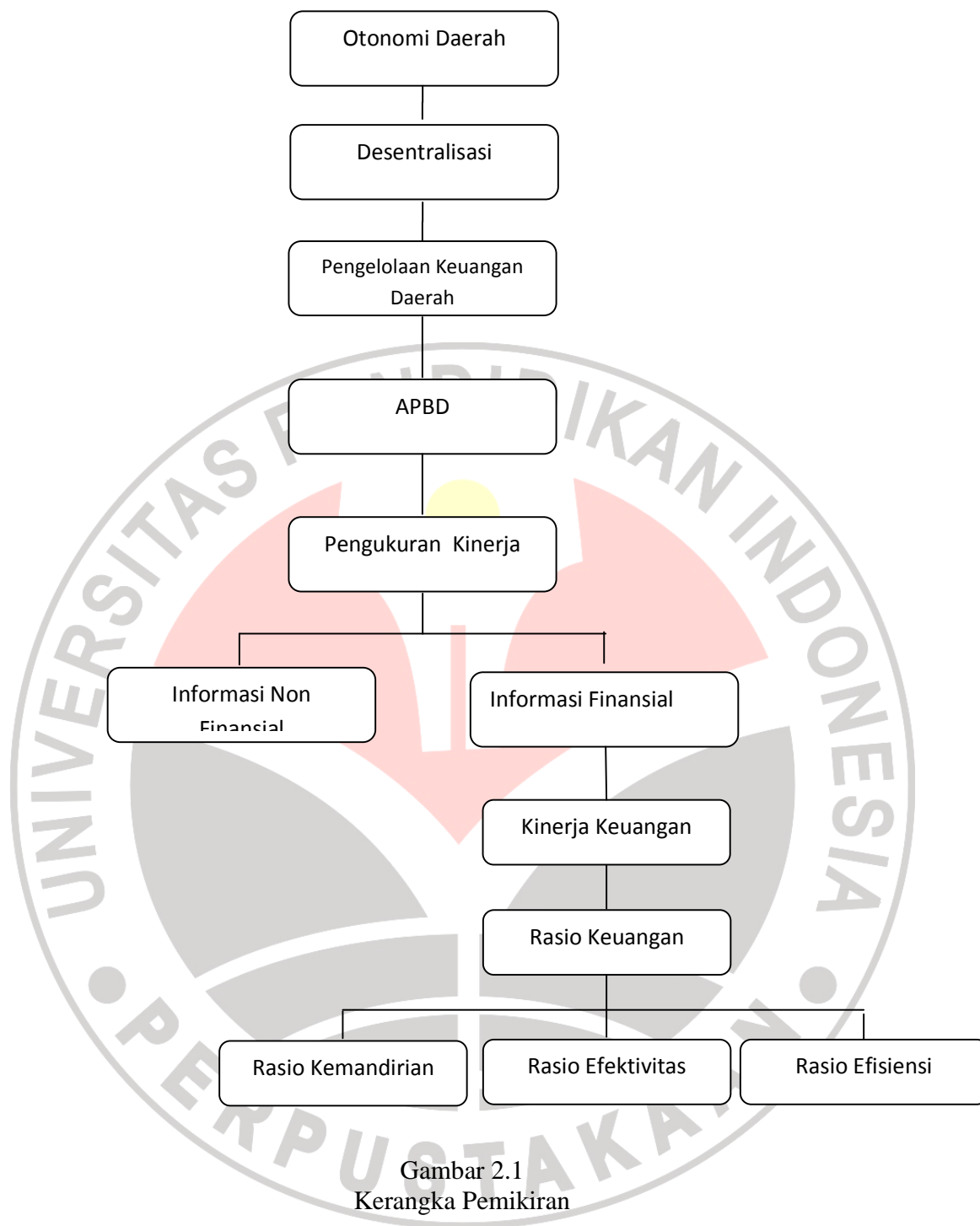
- a. Membantu memperbaiki kinerja pemerintah. Ukuran kinerja ini dimaksud untuk membantu pemerintah untuk fokus pada tujuan dan sasaran program unit kerja sehingga akan meningkatkan efisiensi dan efektivitas sektor publik dalam memberikan pelayanan publik.
- b. Pengalokasian sumber daya dan pembuatan keputusan.
- c. Mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan.

Berdasarkan informasi finansial yang kita dapatkan melalui APBD maka kita dapat mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah. Kinerja keuangan merupakan salah satu indikator pengukuran kinerja yang menggunakan indikator keuangan. Salah satu alat untuk mengukur kinerja keuangan adalah dengan menggunakan rasio keuangan. Rasio ini digunakan bertujuan untuk menyederhanakan informasi tentang hubungan antara pos yang satu dengan pos yang lainnya sehingga kita bisa melakukan penilaian. Menurut Halim (2008:232), "Beberapa rasio yang dapat

dikembangkan berdasarkan data keuangan yang bersumber dari APBD antara lain rasio kemandirian, rasio efektivitas dan efisiensi, serta *debt service coverage ratio*.”

Bedasarkan penelitian empiris terdahulu menunjukkan bahwa tingkat kemandirian beberapa daerah otonom seperti Sleman, Sukoharjo dan Seragen menunjukkan tingkat kemandirian yang masih rendah. Walaupun tingkat efektivitas dan efisiensi pemungutan PAD cukup tinggi. Berdasarkan hal tersebut maka penulis dalam penelitian ini menggunakan analisis rasio keuangan yang terdiri dari rasio efektivitas, rasio efisiensi dan rasio kemandirian.

Rasio efektivitas dihitung dengan cara membandingkan antara realisasi penerimaan PAD dengan target penerimaan PAD yang telah ditetapkan dimana nilai rasio  $> 100\%$  menunjukkan pemungutan PAD sangat efektif. Sedangkan rasio efisiensi dihitung dengan cara membandingkan antar biaya pemungutan pajak daerah dengan realisasi penerimaan pajak daerah semakin kecil rasio ini maka tingkat efisiensi pemungutan pajak dikatakan semakin efisien. Untuk rasio kemandirian sendiri dihitung dengan membandingkan antara pendapatan asli daerah dengan bantuan dari pusat/ provinsi. Semakin besar nilai rasio ini maka suatu daerah dikatakan semakin mandiri. Adapun kerangka pemikiran dalam penelitian ini digambarkan sebagai berikut:



Gambar 2.1  
Kerangka Pemikiran