BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pemerintahan pusat maupun daerah merupakan pihak yang diberi tugas untuk menjalankan roda pemerintahan, pembangunan dan layanan sosial kepada masyarakat. Pemerintah dalam menjalankan tugas dan fungsinya, membentuk departemen atau dinas yang melaksanakan program dan kegiatan. Dalam menjalankan tugas tersebut, diperlukan pembiayaan dengan memungut berbagai macam jenis pendapatan dari masyarakat, kemudian membelanjakannya untuk penyelenggaraan kegiatan pemerintah dan pelayanan kepada masyarakat.

Sehubungan dengan banyaknya perubahan di bidang ekonomi, sosial dan politik dalam era reformasi ini, berdampak pada percepatan perubahan perilaku masyarakat, terutama yang berkaitan dengan tuntutan masyarakat akan adanya transparansi pelaksanaan kebijaksanaan pemerintah, demokratisasi dalam pengambilan keputusan, pemberian pelayanan oleh pemerintah yang lebih berorientasi pada kepuasan masyarakat dan penerapan hukum secara konsekuen.

Sebagai konsekuensinya maka pemerintah memberlakukan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sekarang menjadi Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah sejak bulan Januari tahun 2001 yang sekarang menjadi Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004. Undang-Undang tersebut memberikan kewenangan atau otonomi

yangluas, nyata, dan bertanggungjawab kepada pemerintah daerah secara proporsional. Hal ini diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional serta perimbangan keuangan daerah dan pusat secara demokratis, peran serta masyarakat, pemerataan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keragaman daerah terutama kepada pemerintah kabupaten dan pemerintah kota guna meningkatkan kesejahteraan rakyat, pemerataan, dan keadilan sosial.

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pasal 1 ayat 5, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Berkaitan dengan hal tersebut, peranan pemerintah daerah sangat menentukan berhasil tidaknya menciptakan kemandirian yang selalu didambakan pemerintah daerah. Otonomi daerah diyakini merupakan jalan terbaik dalam rangka mendorong pembangunan daerah dan menggantikan sistem pembangunan terpusat yang oleh beberapa pihak dianggap sebagai penyebab lambannya pembangunan di daerah dan semakin besarnya ketimpangan antar daerah.

Dalam menjalankan otonomi daerah, pemerintah daerah dituntut untuk dapat menjalankan roda pemerintah yang efektif, efisien, dan mampu mendorong peran masyarakat dalam meningkatkan pemerataan dan keadilan dengan mengembangkan seluruh potensi yang dimiliki masing-masing daerah. Persoalan keuangan daerah merupakan salah satu unsur utama dalam penyelenggaraan otonomi daerah meskipun diakui bahwa berbagai variabel lain juga mempengaruhi penyelenggaraan otonomi daerah. Pentingnya variabel keuangan daerah berkaitan dengan kenyataan bahwa mobilisasi terhadap sumber-sumber daya keuangan daerah dipandang sebagai bagian yang paling krusial dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Sebab keuangan

daerah merupakan sumber daya yang dominan dalam menopang kemampuan otonomi daerah dan hampir tidak ada satu pun kegiatan pemerintah di daerah yang tidak memerlukan biaya.

Untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab diperlukan kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber keuangan sendiri yang didukung oleh perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Dalam menjamin terselenggaranya otonomi daerah yang semakin baik, maka diperlukan usaha-usaha untuk meningkatkan kinerja keuangan yaitu dengan peningkatan penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD), baik dengan meningkatkan penerimaan sumber PAD yang baru sesuai dengan ketentuan yang ada serta memperhatikan kondisi dan potensi ekonomi masyarakat.

Kemampuan keuangan dalam penyelenggaraan suatu pemerintah sangat penting dilakukan, karena pemerintah daerah tidak dapat melaksanakan fungsinya dengan efektif, efisien serta tanpa biaya yang cukup untuk memberikan pelayanan pembangunan.Dengan demikian keuangna inilah yang menjadi salah satu dasar kriteria untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam era otonomi daerah sering diukur dengan menggunakan kinerja keuangan daerah.

Kinerja keuangan daerah merupakan salah satu ukuran yang dapat digunakan untuk melihat kemampuan daerah dalam menjalankan otonomi daerah.Bentuk dari penilaian kinerja tersebut berupa rasio keuangan yang terbentuk dari unsur laporan pertanggungjawaban kepala daerah.

Pengukuran kinerja keuangan untuk kepentingan publik dapat dijadikanevaluasi dan memulihkan kinerja dengan pembanding skema kerja dan pelaksanaannya. Selain itu dapat juga

digunakan sebagai tolak ukur untuk peningkatan kinerja khususnya keuangan pemerintah daerah/kota pada periode berikutnya.

Pengukuran kinerja keuangan sangat penting dilakukan untuk menilai akuntabilitas pemerintah daerah dalam melakukan pengelolaan keuangan daerah. Akuntabilitas bukan sekedar kemampuan menunjukkan bagaimana uang publik dibelanjakan, akan tetapi meliputi kemampuan yang menunjukkan bahwa uang publik tersebut telah dibelanjakan secara efisien,efektif dan ekonomis. Efektif berarti penggunaan dana masyarakat tersebut menghasilkan output yang maksimal, efektif berarti penggunaan anggaran tersebut harus mencapai target-target atau tujuan untuk kepentingan publik, dan ekonomis berkaitan dengan pemilihan dan penggunaan sumber daya dalam jumlah dan kuantitas tertentu pada tingkat harga yang paling murah.

Salah satu cara untuk menganalisis kinerja keuangan Pemerintah Daerah dalam mengelola keuangan daerahnya adalah dengan melakukan analisis rasio keuangan terhadap yang telah ditetapkan dan dilaksanakan. Selain dari analisis rasio keuangancara untuk mengukur kinerja keuangan Pemerintah Daerah dapat menggunakan metode *value for money*. Namun yang membedakananalisis rasio keuangan denganmetode *value for money*adalah dimana metode *value for money*adalah pengukuran kinerja untuk mengukur ekonomi, efisiensi dan efektivitas suatu kegiatan, program dan organisasi. Tujuan *value for money*adalah untuk meningkatkan akuntabilitas lembaga sektor publik dan memperbaiki kinerja pemerintah. Sedangkan rasio keuangan daerah digunakan pemerintah untuk menilai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan otonomi daerah, mengukur efektivitas dan efisiensi dalam merealisasikan pendapatan daerah, mengukur sejauh mana aktivitas pemerintah dalam membelanjakan pendapatan daerahnya, mengukur kontribusi masing-masing sumber pendapatan

dalam pembentukan pendapatan daerah dan dapat melihat pertumbuhan atau perkembangan perolehan pendapatan dan pengeluaran yang dilakukan selama periode waktu tertentu. Selain itu dapat pula dilakukan dengan cara membandingkan dengan rasio keuangan yang dimiliki suatu pemerintah daerah tertentu dengan rasio keuangan daerah lain yang terdekat ataupun yang potensi daerahnya relatif sama untuk dilihat bagaimana posisi rasio keuangan pemerintah daerah tersebut terhadap pemerintah daerah lainnya.

Untuk menganalisis kinerja keuangan Pemerintah Daerah dalam mengelola keuangan daerahnya antara lain dengan menggunakan analisis rasio keuangan.

Menurut Mahmudi, analisis rasio keuangan ini terdiri dari 6 rasio keuangan sebagai berikut:

1. **Rasio Derajat Desentralisasi**
2. **Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah**
3. **Rasio Kemandirian Keuangan Daerah**
4. **Rasio Efektivitas Pendapatan Asli Daerah**
5. **Rasio Efisiensi Pendapatan Asli Daerah**
6. **Rasio Keserasian**[1]

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

Kota Medan sebagai salah satu kota yang ada di Provinsi Sumatera Utara yang memiliki banyak potensi yang dapat digali untuk dijadikan sebagai sumber pendapatan daerah. Perekonomian Kota Medan digerakkan oleh sektor tersier dan sekunder secara dominan yaitu sektor perdagangan/hotel/restoran, telekomunikasi, transportasi dan industri pengelolaan yang dapat meningkatkan PAD yang dimana akan mempengaruhi kinerja laporankeuangan.

---

[1]Mahmudi, **Analisis Laporan Keuangan Pemerintah Daerah,** Edisi Ketiga: YKPN, Yogyakarta. 2016. Hal.140

Berikut ini kita dapat melihat Realisasi Anggaran Pemerintah Kota Medan selama lima (5) tahun yaitu periode Tahun 2013 sampai dengan Tahun 2017 dapat dilihat pada Tabel 1.1 dibawah ini, yaitu:

Tabel 1.1
Realisasi Anggaran Pemerintah Kota Medan
Tahun 2013 s/d 2017
Dalam Rupiah

URAIAN	TAHUN 2013	TAHUN 2014	TAHUN 2015	TAHUN 2016	TAHUN 2017
PENDAPATAN	3.276.344.285.159,73	4.042.115.828.231,62	4.259.044.490.715,42	4.308.116.916.024,91	4.409.065.482.200,50
Pendapatan Asli Daerah	1.206.169.709.147,73	1.384.246.114.729,62	1.489.723.189.088,60	1.535.309.574.014,91	1.739.756.922.633,50
Pendapatan Transfer	2.060.845.776.012,00	2.657.869.713.502,00	2.769.321.301.626,82	2.772.807.342.010,00	2.669.308.559.567,00
Lain-lain Pendapatan yang sah	9.328.800.000,00	0,00	0,00	0,00	0.00
BELANJA	3.224.449.048.408,88	3.723.643.299.085,60	4.374.968.274.136,94	4.523.672.134.655,15	4.394.045.824.264,53
Belanja Operasi	2.593.084.833.763,88	2.939.241.615113,97	3.457.801.274.812,16	3.584.201.617.240,59	3.396.569.832.362,53
Belanja Modal	630.802.958.785,00	783.883.177.721,63	916.888.037.907,78	936.599.131.961,06	997.475.991.902,00
Belanja Tak Terduga	561.255.860,00	518.506.250,00	278.961.417,00	2.871.385.453,50	1.779.344.960
Surplus/(Defisit)	51.895.236.750,85	318.472.529.146,02	(115.923.783.421,52)	(217.114.414.970,24)	13.240.312.975,97

Sumber: Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Pemerintah Kota Medan

Dalam Tabel 1.1 diatas memperlihatkan bahwa Realisasi Anggaran Pemerintah Kota Medan tahun 2013-2014 secara umum cenderung mengalami peningkatan, namun terjadi penurunan pendapatan pada tahun 2015 yang mengakibatkan terjadi defisit anggaran senilai Rp 115.923.783.421,52 dan pada tahun 2016 mengalami defisit anggaran senilai Rp 217.114.414.970,24. Pendapatan Daerah Pemerintah Kota Medan didominasi oleh pendapatan

yang bersumber dari pendapatan transfer, sedangkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) relatif masih kecil terhadap seluruh total pendapatan. Selanjutnya ditinjau dari aspek belanja daerah yang terdiri atas belanja operasi dan belanja modal, belanja operasi memiliki porsi pengeluaran yang lebih tinggi jika dibandingkan dengan belanja modal. Realisasi kedua belanja tersebut cenderung mengalami peningkatan dan penurunan setiap tahun.

Di dalam penelitian ini, penulis menggunakan peneliti terlebih dahulu sebagai perbandingan dan tolak ukur serta mempermudah penulis dalam menyusun penelitian ini.Surya Getsemani Sitompul dengan Judul “Analisis Kemampuan Keuangan Daerah Tahun 2010-2012 pada Pemerintah Kota Medan”.Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui tingkat kemampuan keuangan daerah Pemerintah Kota Medan dalam pengelolaan keuangan daerah pada pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dengan menggunakan alat analisis seperti Rasio Kemandirian Keuangan Daerah, Rasio Ketergantungan, Rasio Desentralisasi Fiskal, Indeks Kemampuan Rutin, Analisis Pertumbuhan Pendapatan dan Pertumbuhan Belanja. Dari hasil penelitian tersebut disimpulkan bahwa Laporan Keuangan Pemerintah Kota Medan menunjukkan adanya kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola keuangannya. Dari segi rasio kemandirian keuangan daerah pemerintah kota medan sangat baik yang ditunjukkan dari angka rasio rata-rata sebesar 53,8%. Dari segi rasio ketergantungan daerah Pemerintah Kota Medan sangat tinggi dengan angka rasio rata-rata 64%. Dari segi rasio derajat desentralisasi yang ditunjukkan dengan angka rasio rata-ratanya sebesar 34,31%. Dari segi indeks kemampuan rutin Pemerintah Kota Medan menunjukkan rata-rata sebesar 40,44% dan dikategorikan dalam kemampuan keuangan daerah yang cukup, yang berarti proporsi pendapatan asli daerah belum sepenuhnya dapat memberi kontribusi yang nyata dalam membiayai pengeluaran rutin (Belanja Operasi) daerah. Dari segi analisis pertumbuhan pendapatan Pemerintah Kota Medan

menunjukkan peningkatan pertumbuhan pendapatan daerah setiap tahun meskipun tingkat pertumbuhannya rendah dan dari segi analisis pertubuhan belanja Pemerintah Kota Medan mengalami kecenderungan naik turun atau dapat dikatakan pertumbuhan belanja harus terencana dan terkendali dengan baik agar kesinambungan dan stabilitas fiskal terjaga mengingat setiap anggaran berkaitan dengan target kinerja.

Penelitian Muhammad Ichwan Cahyadi (2012), menunjukkan bahwa kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten Kepulauan Meranti periode Tahun 2010 sampai Tahun 2011 dilihat dari rasio kemandirian dikategorikan sangat kurang yaitu 1,2% dan 2,7%. Rasio efektivitas dan efisiensi periode Tahun 2010 berada dikategori sangat efektif sebesar 97% dan Tahun 2011 berada dikategori sangat efektif sebesar 120% serta periode Tahun 2010 sampai dengan Tahun 2011 berada dikategori sangat efisien sebesar 7,7% dan 5,2%. Rasio aktivitas periode Tahun 2010 berada pada kategori baik sebesar 47% dan Tahun 2011 berada pada kategori sangat baik sebesar 62%.

Berdasarkan penelitian terdahulu, penelitian ini lebih berfokus pada penelitian Surya Getsemani Sitompul.Namun yang membedakan penelitian terdahulu dengan penelitian ini adalah tahun penelitian.Tahun penelitian terdahulu Surya Getsemani Sitompul hanya meneliti tahun 2010-2012 sedangkan penelitian ini meneliti tahun 2013-2017.Tujuan penelitian Surya Getsemani Sitompul adalah untuk mengetahui tingkat kemampuan keuangan daerahPemerintah Kota Medan sedangkan tujuan dari penelitian ini adalah untuk melihat dan mengetahui kinerja keuangan Pemerintah Kota Medan.Rasio yang digunakan dalam penelitian Surya Getsemani Sitompul adalah rasio kemandirian keuangan daerah, rasio ketergantungan keuangan daerah, rasio desentralisasi fiskal, indeks kemampuan rutin, analisis pertumbuhan pendapatan dan pertumbuhan belanja. Sedangkan penelitian ini menggunakan rasio derajat desentralisasi, rasio

ketergantungan keuangan daerah,rasio kemandirian keuangan daerah, rasio efektivitas PAD, rasio efisiensi PAD dan rasio keserasian sebagai alat dalam menganalisis data.

Berdasarkan uraian diatas, maka perlu dilakukan analisis lebih lanjut bagaimana kinerja keuangan pemerintah daerah kota medan untuk tahun 2013 sampai dengan 2017. Sehingga dalam penelitian ini penulis tertarik untuk mengadakan penelitian dengan mengangkat judul: **"ANALISIS KINERJA KEUANGAN PEMERINTAH DAERAH KOTA MEDAN (STUDI KASUS PADA BADAN PENGELOLA KEUANGAN DAN SET DAERAH)".**

1.2 Rumusan Masalah

Masalah adalah suatu faktor penghambat dalam aktivitas suatu entitas yang perlu dipertanyakan atau dipecahkan serta diselesaikan.

Menurut Moh. Nazir mengemukakan bahwa:**"Masalah timbul karena adanya tantangan, adanya kesangsian atau kebingungan kita terhadap suatu hal atau fenomena, adanya kemenduaan arti (*ambiguity*), adanya halangan dan rintangan, adanya celah (*gap*) baik antarkegiatan atau antarfenomena, baik yang telah ada ataupun yang akan ada".**[2]

Berdasarkan uraian tersebut maka masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kota Medandilihat dari Rasio Derajat Desentralisasi?
2. Bagaimana kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kota Medan dilihat dari Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah?
3. Bagaimana kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kota Medan dilihat dari Rasio Kemandirian Keuangan Daerah?
4. Bagaimana kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kota Medan dilihat dari Rasio Efektivitas Pendapatan Asli Daerah?

[2]Moh.Nazir.**Metodologi Penelitian,** Catatan Kesebelas: Ghalia Indonesia, Bogor, 2017, Hal.96

5.Bagaimana kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kota Medan dilihat dari Rasio Efisiensi Pendapatan Asli Daerah?

6. Bagaimana kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kota Medan dilihat dari Rasio Keserasian?

1.3 Batasan Masalah

Mengingat begitu banyak permasalahan yang timbul, agar penelitian ini dapat dibahas dengan tuntas serta terfokus, maka diperlukan pembatasan masalah untuk menghindari berbagai kesalahan persepsi yang berkaitan dengan penelitian.Penelitian ini hanya berfokus pada pengukuran kinerja keuangan dengan menggunakan rasio keuangan yang terdiri dari enam (6) diantaranya: Rasio Derajat Desentralisasi, Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah, Rasio Kemandirian Keuangan Daerah, Rasio Efektivitas Pendapatan Asli Daerah, Rasio Efisiensi Pendapatan Asli Daerah dan Rasio Keserasian.

Penelitian ini akan meneliti objek penelitian kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kota Medan dalam kurun waktu lima (5) tahun, yaitu tahun 2013-2017. Data yang akan diambil yaitu Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Pemerintah Kota Medan.

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, maka tujuan penelitian ini, yaitu:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kota Medan periode tahun 2013-2017 dilihat dari Rasio Derajat Desentralisasi.
2. Untukmengetahui danmenganalisis kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kota Medan periode tahun 2013-2017 dilihat dari Rasio Ketergangtungan Keuangan Daerah.
3. Untukmengetahui danmenganalisis kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kota Medan periode tahun 2013-2017 dilihat dari Rasio Kemandirian Keuangan Daerah.

4. Untukmengetahui danmenganalisis kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kota Medan periode tahun 2013-2017 dilihat dari Rasio Efektivitas Pendapatan Asli Daerah.
5. Untukmengetahui danmenganalisis kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kota Medan periode tahun 2013-2017 dilihat dari Rasio Efisiensi Pendapatan Asli Daerah.
6. Untukmengetahui danmenganalisis kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kota Medan periode tahun 2013-2017 dilihat dari Rasio Keserasian.

1.5 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

   Memberikan sumbangan terhadap pengembangan ilmu pengetahuan khususnya dalam bidang akuntansi sektor publik yang berkaitan dengan analisis kinerja keuangan Pemerintah Daerah dan sebagai referensi bagi peneliti lain yang berkeinginan melakukan penelitian sejenis.

2. Manfaat Praktis

   1) Bagi Peneliti

      Hasil penelitian ini berguna untuk menambah pengetahuan dan menjadi wahana dalam menerapkan ilmu yang telah dipelajari khususnya mengenai akuntansi sektor publik.

   2) Bagi Pemerintah Kota Medan

      Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi sekaligus umpan balik mengenai pengukuran kinerja keuangankepada Pemerintah Kota Medan sehingga dalam melaksanakan program/kegiatan dimasa depan dapat berjalan secara ekonomis, efisien, dan efektif.

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Otonomi Daerah

Secara etimologis, kata otonomi berasal dari bahasa latin: *auto* berarti sendiri dan *nomein*berarti peraturan, atau undang-undang. Otonomi selain mengandung arti perundang-undangan juga mengandung arti pemerintah atau perundang-undangan sendiri.Salah satu agenda reformasi nasional yang dicanangkan oleh pemerintah adalah yang menyangkut otonomi daerah.Penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan di daerah segenap kemampuan sumber daya dan potensi daerah yang ada di daerah harus dimanfaatkan sebesar-besarnya dengan disertai kebijaksanaan dan langkah-langkah yang tepat guna untuk mencapai tujuan pembangunan daerah.

> Menurut Abdul Halim: **"Otonomi daerah adalah wewenang yang dimiliki daerah otonom untuk mengatur dan mengurus masyarakatnya menurut kehendak sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku".**[3]

Dari pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa otonomi daerah adalah hak dan wewenang daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sesuai dengan peraturan yang berlaku. Sesuai dengan penjelasan Undang-undang No.32 Tahun 2004, bahwa pemberian kewenangan otonomi daerah dan kabupaten/kota didasarkan kepada desentralisasi dalam wujud:

a) Kewenangan Otonomi Luas

[3] Abdul Halim, **Akuntansi Keuangan Daerah,** Edisi Keempat, Salemba Empat, Jakarta, 2014, Hal.1

Yang dimaksud dengan kewenangan otonomi luas adalah mencakup semua bidang pemerintahan kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal agama serta kewenangan di bidang lainnya ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan. Disamping itu keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraan mulai dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.

b) Otonomi Nyata

Otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh hidup dan berkembang di daerah.

c) Otonomi yang Bertanggungjawab

Otonomi yang bertanggungjawab adalah berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi berupa peningkatan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang sehat antara pusat dan daerah dalam rangka menjaga keutuhan negara kesatuan Republik Indonesia.

2.1.1 Tujuan dan Prinsip Otonomi Daerah

2.1.1.1 Tujuan Otonomi Daerah

Otonomi daerah dengan sistem desentralisasi merupakan simbol adanya kepercayaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dalam konsep desentralisasi, peran pemerintah pusat adalah mengawasi dan memantau pelaksanaan otonomi daerah.

Mardiasmo mengemukakan:

"Secara teoritis, desentralisasi ini diharapkan akan menghasilkan dua manfaat nyata, yaitu: *pertama*, mendorong peningkatan partisipasi, prakarsa dan kreativitas masyarakat dalam pembangunan, serta mendorong pemerataan hasil-hasil pembangunan (keadilan) di seluruh daerah dengan memanfaatkan sumber daya dan potensi yang tersedia masing-masing daerah. *Kedua*, memperbaiki alokasi sumber daya produktif melalui pergeseran peran pengambilan keputusan publik ke tingkat pemerintahyang paling rendah memiliki informasi yang paling lengkap".[4]

2.1.1.2 Prinsip Otonomi Daerah

Penyelenggaraan otonomi daerah yang menitik beratkan pada Kabupaten/Kota sesuai dengan tujuannya, seperti yang dijelaskan dalam penjelasan umum. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 bahwa penyelenggaraan pemerintah mempunyai prinsip sebagai berikut:

1. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman daerah.
2. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata, dan bertanggungjawab.
3. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah kabupaten atau daerah kota sedang pada provinsi merupakan otonomi yang terbatas.
4. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara.
5. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih mengingatkan kemandirian daerah otonomi.
6. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peran dan fungsi badan legislatif daerah.
7. Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada daerah provinsi dalam kedudukannya sebagai daerah administrasi.

2.2 Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

2.2.1 Pengertian Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

---

[4] Mardiasmo, **Akuntansi Sektor Publik,** Edisi Keempat: Andi, Yogyakarta, 2009, Hal.25

Menurut Ihyaul Ulum pengertian kinerja adalah:

"Kinerja merupakan sebuah istilah yang mempunyai banyak arti. Kinerja biasanya berfokus pada input, misalnya: uang, staff/karyawan, wewenang yang legal, dukungan politis atau birokrasi. Kinerja bisa juga fokus pada aktivitas atau proses yang mengubah input menjadi output dan kemudian menjadi outcome, misalnya: kesesuian program atau aktivitas dengan hukum, peraturan, dan pedoman yang berlaku, atau standar proses yang telah ditetapkan".[5]

Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah adalah kemampuan suatu daerah untuk menggali dan mengelola sumber-sumber keuangan asli daerah dalam memenuhi kebutuhannya guna mendukung berjalannya sistem pemerintahan, pelayanan kepada masyarakat dan pembangunan daerahnya dengan tidak tergantung sepenuhnya kepada masyarakat dan pembangunan daerahnya dengan tidak tergantung sepenuhnya kepada pemerintah pusat dan mempunyai keleluasaan di dalam menggunakan dana-dana untuk kepentingan masyarakat daerah dalam batas-batas yang ditentukan peraturan perundang-undangan.

Menurut Hendro Sumarjo dalam skripsi Hony Adhiantoko tentang Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah:

"Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah adalah keluaran/hasil dari kegiatan/program yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran daerah dengan kuantitas dan kualitas yangterukur, kemampuan daerah dapat diukur dengan menilai efisiensi atas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat".[6]

Dari penjelasan diatas dapat diambil kesimpulan tentang Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah adalah tingkat capaian dari suatu hasil kerja di bidang keuangan daerah yang meliputi anggaran dan realisasi anggaran dengan menggunakan indikator keuangan yang ditetapkan mealalui suatu kebijakan atau ketentuan perundang-undangan selama periode anggaran.

---

[5]Marchelino Daling, **Analisis Kinerja Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Pemerintah Kabupaten Minahasa Tenggara**, Jurnal EMBA Universitas Sam Ratulangi Manado, 2013, Hal . 84

[6]Hony Adhiantoko, **Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Kapubaten Blora (Studi Kasus Pada Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Blora Tahun 2007 - 2011)**, Jurnal Bisnis dan Akuntansi Universitas Negeri Yogyakarta, 2013, Hal. 9

Ada beberapa kriteria yang dapat dijadikan ukuran untuk mengetahui kemampuan pemerintah daerah dalam mengatur rumah tangganya sendiri diantaranya:

1. Kemampuan Struktural Organisasinya

   Struktur organisasi Pemerintah Daerah harus mampu menampung segala aktivitas dan tugas-tugas yang menjadi beban dan tanggung jawabnya, jumlah unit-unit beserta macamnya cukup mencerminkan kebutuhan, pembagian tugas wewenang dan tanggung jawab yang cukup jelas.

2. Kemampuan Aparatur Pemerintah Daerah

   Aparat Pemerintah Daerah harus mampu menjalankan tugasnya dalam mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya.Keahlian, moral, disiplin dan kejujuran saling menunjang tercapainya tujuan yang diidamkan oleh daerah.

3. Kemampuan Mendorong Partisipasi Masyarakat

   Pemerintah Daerah harus mampu mendorong agar masyarakat mau berperan serta dalam kegiatan pembangunan.

4. Kemampuan Keuangan Daerah

   Pemerintah Daerah harus mampu membiayai semua kegiatan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan sebagai pelaksanaan pengaturan dan pengurusan rumah tangganya sendiri.Untuk itu kemampuan keuangan daerah harus mampu mendukung terhadap pembiayaan kegiatan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.

2.2.2 Pengertian Pengukuran Kinerja

Pengertian pengukuran kinerja adalah proses dimana organisasi menetapkan parameter hasil untuk dicapai oleh program, investasi dan akuisisi yang dilakukan. Proses pengukuran kinerja seringkali membutuhkan penggunaan bukti statistik untuk menentukan tingkat kemajuan suatu organisasi dalam meraih tujuannya. Tujuan mendasar di balik dilakukannya pengukuran adalah untuk meningkatkan kinerja secara umum.

Menurut Deddi Nordiawan, pengertian pengukuran kinerja yaitu:**"Pengukuran kinerja merupakan suatu proses sistematis untuk menilai apakah program/kegiatan yang telah direncanakan telah dilaksanakan sesuai dengan rencana tersebut, dan yang lebih penting adalah apakah telah mencapai keberhasilan yang telah ditergetkan pada saat perencanaan".**[7]

Menurut Ihyaul Ulum pengukuran kinerja sektor publik dilakukan untuk memenuhi tiga maksud:

1. **Pengukuran kinerja sektor publik dimaksudkan untuk membantu memperbaiki kinerja pemerintah**
2. **Ukuran kinerja sektor publik digunakan untuk pengalokasian sumber daya dan pembuatan keputusan**
3. **Ukuran kinerja sektor publik dimaksudkan untuk mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan.**[8]

Menurut Mardiasmo dalam bukunya :
Penggunaan indikator kinerja sangat penting untuk mengetahui apakah suatu aktivitas atau program telah dilakukan secara efisien dan efektif.Indikator untuk tiap-tiap unit organisasi berbeda-beda tergantung pada tipe pelayanan yang dihasilkan. Penentuan indikator kinerja perlu mempertimbangkan komponen berikut:

a. **Biaya pelayanan (*cost of services*);**
b. **Penggunaan (*utilization*);**
c. **Kualitas dan standar pelayanan (*quality and standards*);**
d. **Cakupan pelayanan (*coverage*); dan**
e. **Kepuasan (*satisfaction*)**[9]

---

[7]Deddy Nordiawan dan Ayuningtyas Hertianti, **Akuntansi Sektor Publik**, Edisi Kedua: Salemba Empat, Jakarta, 2010

[8]Ihyaul Ulum, **Audit Sektor Publik,** Edisi Pertama, Cetakan Pertama: Bumi Aksara, Jakarta, 2009, Hal. 21

[9] Mardiasmo,**Op.Cit,** Hal. 125

2.2.3 Tujuan Sistem Pengukuran Kinerja

Tujuan sistem pengukuran kinerja Pemerintah Daerah, terdiri dari:

1. Untuk mengkomunikasikan strategi secara lebih baik (*top down* dan *botton down*).
2. Untuk mengukur kinerja *financial* dan *non financial* secara berimbang sehingga dapat ditelusuri perkembangan pencapaian strategis.
3. Untuk mengakomodasi pemahaman kepentingan serta memotivasi untuk mencapai *goal congruence.*
4. Sebagai alat untuk mencapai kepuasan berdasarkan pendekatan individual dan kemampuan kolektif yang rasional.

2.2.4 Manfaat Pengukuran Kinerja

Adapun manfaat pengukuran kinerja adalah sebagai berikut:

1. Memberikan pemahaman mengenai ukuran yang digunakan untuk menilai kinerja suatu instansi maupun perusahaan.
2. Memberikan arah untuk mencapai target kinerja yang telah ditetapkan.
3. Untuk memonitor dan mengevaluasi pencapaian kinerja dan membandingkannya dengan target kinerja serta melakukan tindakan untuk memperbaiki kinerja.
4. Sebagai dasar untuk memberikan penghargaan dan hukuman (*reward* dan*punishment*) secara objektif atas pencapaian prestasi yang diukur sesuai dengan sistem pengukuran kinerja yang telah disepakati.
5. Sebagai alat komunikasi antara bawahan dengan pimpinan dalam rangka memperbaiki kinerja organisasi.

6. Membantu memahami proses kegiatan instansi pemerintah dan memastikan bahwa pengambilan keputusan dilakukan secara objektif.

Pengukuran Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah dilakukan untuk digunakan sebagai tolak ukur dalam:

1) Menilai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai penyelenggararan 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 atau perkembangan perolehan pendapatan dan pengeluaran yang dilakukan selama periode waktu tertentu.

Pengukuran Kinerja Pemerintah Daerah harus mencakup pengukuran Kinerja Keuangan. Hal ini terkait dengan tujuan organisasi Pemerintah Daerah. Indikator Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah meliputi:

1) Indikator Masukan (*Input*)

   Indikator Masukan adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan untuk menghasilkan keluaran.

   Misalnya: Jumlah dana yang dibutuhkan, jumlah pegawai yang dibutuhkan, jumlah infrastruktur yang ada, dan jumlah waktu yang digunakan.

2) Indikator Proses (*Process*)

Indikator Proses adalah merumuskan ukuran kegiatan, baik dari segi kecepatan, ketetapan maupun tingkat akurasi pelaksanaan kegiatan tersebut.

Misalnya: Ketaatan pada peraturan perundangan dan rata-rata yang diperlukan untuk memproduksi atau menghasilkan layanan jasa.

3) Indikator Keluaran (*Output*)

Indikator Keluaran adalah sesuatu yang diharapkan langsung dapat dicapai dari suatu kegiatan yang dapat berupa fisik atau nonfisik.

Misalnya: Jumlah produk atau jasa yang dihasilkan dan ketetapan dalam memproduksi barang atau jasa.

4) Indikator Hasil (*Outcome*)

Indikator Hasil adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran kegiatan pada jangka menengah.

Misalnya: Tingkat kualitas produk dan jasa yang dihasilkan dan produktivitas para karyawan atau pegawai.

5) Indikator Manfaat (*Benefit*)

Indikator Manfaat adalah sesuatu yang terkait dengan tujuan akhir dari pelaksanaan kegiatan.

Misalnya: Tingkat kepuasan masyarakat dan tingkat partisipasi masyarakat.

6) Indikator Dampak (*Impact*)

Indikator Dampak adalah pengaruh yang ditimblkan baik positif maupun negatif.

Misalnya: Peningkatan kesejahteraan masyarakat dan peningkatan pendapatan masyarakat.

2.2.5 Tujuan Pengukuran Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Menurut Mahmudi dalam buku Deddi Nordiawan dan Ayuningtyas Hertianti mengemukakan tentang tujuan pengukuran/penilaian kinerja sektor publik:

a. **Mengetahui tingkat ketercapaian organisasi**
   Pengukuran kinerja pada sektor publik digunakan untuk mengetahui ketercapaian tujuan organisasi.Penilaian kinerja berfungsi sebagai tonggak yang menunjukkan tingkat ketercapaian tujuan dan juga menunjukkan apakah organisasi berjalan sesuai arah atau menyimpang dari tujuan yang ditetapkan.Jika terjadi penyimpangan dari arah yang semestinya, pimpinan dapat melakukan tindakan koreksi dan perbaikan secepatnya.
b. **Menyediakan sarana pembelajaran pegawai**
   Pengukuran kinerja merupakan pendekatan sistematik dan terintegrasi untuk memperbaiki kinerja organisasi dalam rangka mencapai tujuan strategik organisasi serta mewujudkan visi dan misinya.Sistrm pengukuran kinerja bertujuan memperbaiki hasil dari usaha yang dilakukan oleh pegawai terkoneksitas dengan tujuan organisasi. Pengukuran kinerja merupakan sarana untuk pembelajaran pegawai tentang cara mereka seharusnya bertindak, serta memberikan dasar dalam perubahan perilaku, sikap, *skill*, atau pengetahuan kerja yang harus dimiliki pegawai untuk mencapai hasil kerja terbaik.
c. **Memperbaiki kinerja periode-periode berikutnya**
   Pengukuran kinerja dilakukan sebagai sarana pembelajaran untuk memperbaiki kinerja di masa mendatang.Penerapan system pengukuran kinerja dalam jangka panjang bertujuan membentuk budaya prestasi di dalam organisasi.Budaya kinerja atau budaya berprestasi dapat diciptakan bilamana system pengukuran kinerja mampu menciptakan atmosfir organisasi sehingga setiap orang didalam organisasi dituntut "untuk berprestasi'.Untuk menciptakan atmosfer itu dan diperlukan perbaikan kinerja secara bertahap.Kinerja harus meningkat terus, dan kinerja mendatang harus lebih baik dari pada yang lalu.
d. **Memberikan pertimbangan yang sistematik dalam pembuatan keputusan pemberian penghargaan (*reward*) dan hukuman (*punishment*).**
   Pengukuran kinerja bertujuan memberikan dasar sistematik bagi manajer untuk memberikan *reward* (misalnya: pemutusan kerja, penundaan promosi dan teguran). System manajemen kinerja modern diperlukan untuk mendukung system gaji berdasarkan kinerja atau disebut juga pembayaran yang berorientasi hasil.Untuk mengimplementasikan system penggajian berbasis kinerja/hasil, organisasi sektor publik harus memiliki sistem manajemen sistem manajemen kinerja yang modern, efektif dan *valid*. Organisasi yang berkinerja tinggi berusaha menciptakan system *reward* insentif, dan sistem gaji yang jelas dengan *knowledge*, *skill* serta kontribusi individu terhadap kinerja organisasi.
e. **Memotivasi pegawai**
   Pengukuran kinerja bertujuan meningkatkan motivasi pegawai. Dengan pengukuran kinerja yang dihubungkan dengan manajemen kompensasi, pegawai yang berkinerja tinggi akan memperoleh *reward*. *Reward* tersebut memberikan motivasi pegawai untuk berkinerja tinggi dengan harapan kinerja yang tinggi akan memperoleh kompensasi berbasis kinerja. Pengukuran kinerja juga mendorong manajer untuk

memahami proses memotivasi, cara individu membuat pilihan tindakan berdasarkan pada preferensi, *reward* dan prestasi kerjanya.

f. **Menciptakan akuntabilitas publik**

Pengukuran kinerja merupakan salah satu alat untuk mendorong terciptanya akuntabilitas publik.Pengukuran kinerja menunjukkan seberapa besar kinerja manajemen dicapai dan seberapa bagus kinerja finansial organisasi dan kinerja lainnya yang menjadi dasar penilaian akuntabilitas.Kinerja tersebut harus diukur dan dilaporkan dalam bentuk laporan kinerja.

Pelaporan informasi kinerja tersebut sangat penting, baik bagi pihak internal maupun eksternal.Bagi pihak internal, manajer membutuhkan laporan kinerja dari stafnya untuk meningkatkan akuntabilitas manajerial.Bagi pihak eksternal, informasi kinerja tersebut digunakan untuk mengevaluasi kinerja organisasi, menilai tingkat transportasi dan akuntabilitas publik.[10]

2.2.6 Laporan Keuangan Pemerintah Daerah

Laporan keuangan merupakan laporan yang terstruktur mengenai posisi keuangan dan transaksi-transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan laporan keuangan daerah merupakan informasi yang menurut data sebagai elemen struktur kekayaan dan struktur finansial merupakan pencerminan hasil aktivitas ekonomi suatu ekonomi pemerintah daerah pada saat atau periode tertentu.

Erlina menyatakan bahwa **“ Akuntansi Keuangan Daerah adalah akuntansi yang digunakan untuk mencatat peristiwa ekonomi di lingkungan pemerintah daerah”.**[11]

Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, komponen-komponen yang terdapat dalam suatu laporan keuangan pokok adalah:

1. Laporan Realisasi Anggaran (LRA) mengungkapkan kegiatan keuangan pemerintah pusat/daerah yang menunjukkan ketaatan terhadap APBN/APBD. Laporan Realisasi Anggaran menyajikan ikhtisar sumber, aplikasi dan penggunaan sumber daya ekonomi yang dikelola oleh pemerintah pusat/daerah dalam satu periode pelaporan. Dalam Permendagri

[10]Deddi Nordiawan dan Ayuningtyas Hertianti,**Akuntansi Sektor Publik**, Edisi Kedua: Salemba Empat, Jakarta, 2009, Hal. 158

[11]Erlina, Dkk, **Akuntansi Keuangan Daerah,** Edisi Ketiga: Salemba Empat, Jakarta, 2017, Hal.3

Nomor 59 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, disebutkan unsur yang dicakup dalam Laporan Realisasi Anggaran terdiri dari:

1) Pendapatan adalah semua penerimaan kas daerah yang menambah ekuitas dana dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan yang menjadi hak Pemerintah Daerah dan tidak perlu dibayar kembali oleh Pemerintah Daerah. Pendapatan dibagi menjadi tiga (3) kategori:
   a) Pendapatan Asli Daerah, merupakan semua penerimaan yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah.
   b) Dana Perimbangan, merupakan dana yang bersumber dari penerimaan anggaran pendapatan belanja negara yang dialokasikan pada daerah untuk membiayai kebutuhan dananya.
   c) Lain-lain pendapatan yang sah, merupakan pendapatan lain-lain yang dihasilkan dari dana bantuan dan dana penyeimbang dari Pemerintah Pusat.
2) Belanja adalah semua pengeluaran kas daerah yang mengurangi ekuitas dana dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan, dan tidak akan diperoleh kembali pembayarannya oleh Pemerintah Daerah. Belanja dibagi menjadi tiga (3) jenis yaitu:
   a) Belanja aparatur daerah, merupakan belanja yang manfaatnya tidak secara langsung dinikmati oleh masyarakat tetapi dirasakan secara langsung oleh aparatur, contohnya pembelian kendaraan dinas, pembelian bangunan gedung dan lain sebagainya.
   b) Belanja pelayanan publik, merupakan belanja yang manfaatnya dapat dinikmati secara langsung oleh masyarakat umum, contohnya pembangunan jembatan dan jalan raya dan sebagainya.
   c) Belanja bagi hasil dan bantuan keuangan

3) Pembiayaan adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya, yang dalam penganggaran Pemerintah Daerah terutama dimaksudkan untuk menutupi defisit atau memanfaatkan surplus anggaran. Pembiayaan dikelompokkan menjadi:

a) Sumber penerimaan daerah, yaitu:

- Sisa lebih anggaran penerimaan tahun lalu.
- Penerimaan pinjaman dan obligasi
- Hasil penjualan aset daerah yang dipisahkan
- Transfer dari dana cadangan

b) Sumber pengeluaran daerah, yaitu:

- Pembayaran hutang pokok yang telah jatuh tempo
- Penyertaan modal
- Transfer ke dana cadangan
- Sisa lebih anggaran tahun sekarang

2. Neraca menggambarkan posisi keuangan suatu entitas pelaporan mengenai aset, kewajiban dan ekuitas dana pada tanggal tertentu.

3. Catatan Atas Laporan Keuangan meliputi penjelasan atau daftar terinci atau analisis atau nilai suatu pos yang disajikan dalam Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, dan Laporan Arus Kas. Catatan atas laporan keuangan juga mencakup informasi tentang kebijakan akuntansi yang dipergunakan oleh entitas pelaporan dan informasi lain yang diharuskan dan dianjurkan untuk diungkapkan di dalam standar akuntansi pemerintahan serta ungkapan-ungkapan yang diperlukan untuk menghasilkan penyajian laporan keuangan secara wajar.

2.3 Analisis Rasio Keuangan Pemerintah Daerah

Pemerintah Daerah sebagai pihak yang diberikan tugas menjalankan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat wajib melaporkan pertanggungjawaban keuangan atas sumber daya yang dihimpun dari masyarakat sebagai dasar penilaian kinerja keuangannya.

Angka-angka yang ada dalam laporan keuangan menjadi kurang berarti jika dilihat satu sisi saja, artinya jika hanya melihat dengan apa adanya angka-angka ini akan menjadi lebih apabila dapat kita bandingkan antara satu komponen dengan komponen lainnya. Dengan membandingkan angka-angka yang ada dalam laporan keuangan pemerintah daerah atau antar laporan keuangan pemerintah daerah, kita dapat membuat kesimpulan bagaimana kinerja keuangan pemerintah daerah. Pada akhirnya kita dapat menilai kinerja pemerintah daerah dalam periode tersebut.

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

"Financial statement analysis is the judgement process that aims to evaluate the current and post financial positionsand results of operation of an enterprise, with primary objective of determining the best possible estimates and predictions about future conditions and performance."[12]

Adapun pihak-pihak yang berkepentingan dengan rasio keuangan pemerintah daerah menurut Abdul Halim:

1. **DPRD sebagai wakil dari pemilik daerah (masyarakat),**
2. **Pihak eksekutif sebagai landasan dalan menyusun APBD berikutnya**
3. **Pemerintah Pusat/Provinsi sebagai masukan dalam membina pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah**
4. **Masyarakat dan Kreditur sebagai pihak yang akan turut memiliki saham pemerintah daerah, bersedia memberi pinjaman maupun membeli obligasi.**[13]

Manfaat dan Tujuan diperlukannya analisis Rasio Keuangan adalah:

---

[12]Amran dan Halomoan, **Analisis Laporan Keuangan**, Fakultas Ekonomi UHN, Medan, 2017, Hal. 24

[13] Abdul Halim, **Op.Cit,** Hal. 232

1. Untuk membandingkan kinerja keuangan yang akan dicapai (Realisasi) dengan yang direncanakan (Anggaran).
2. Menilai ada tidaknya unsur manipulasi dalam perencanaan dan pelaksanaan anggaran.
3. Menentukan tingkat kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang terkait.
4. Mengetahui hak dan kewajiban masing-masing pihak, yaitu antara pemerintah dengan masyarakat.

Dengan demikian setiap Pemerintah Daerah untuk mengukur kinerja keuangan daerahnya menggunakan beberapa rasio kinerja keuangan pemerintah daerah yang antara lain: Rasio Derajat Desentralisasi, Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah, Rasio Kemandirian Keuangan Daerah, Rasio Efektivitas Pendapatan Asli Daerah, Rasio Efisiensi Pendapatan Asli Daerah dan Rasio Keserasian.

2.3.1 Rasio Derajat Desentralisasi

Rasio Derajat Desentralisasi dihitung berdasarkan perbandingan antara jumlah Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan Total Pendapatan Daerah.Rasio ini menunjukkan derajat kontribusi PAD terhadap Total Pendapatan Daerah.Semakin tinggi kontribusi PAD maka semakin tinggi kemampuan Pemerintah daerah dalam penyelenggaraan desentralisasi.

Rumus untuk menghitung Rasio Derajat Desentralisasi Fiskal (DDF):

$$\textbf{Derajat Desentralisasi} = \frac{\textbf{Pendapatan Asli Daerah}}{\textbf{Total Pendapatan Daerah}} \times 100\%$$

Tabel 2.1

Skala Interval Rasio Derajat Desentralisasi Fiskal

Persentase PAD terhadap TPD (%)	Persentase PAD
0,00 – 10,00	Sangat Kurang
10,01 – 20,00	Kurang
20,01 – 30,00	Sedang
30,01 – 40,00	Cukup
40,01 – 50,00	Baik
>50,00	Sangat Baik

Sumber: Abdul Hallim (2007:234)

2.3.2 Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah

Rasio ketergantungan keuangan daerah dihitung dengan cara membandingkan jumlah pendapatan transfer yang diterima oleh penerimaan daerah dengan total penerimaan daerah.

Rumus untuk menghitung rasio ini adalah:

$$\textbf{Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah} = \frac{\textbf{PT}}{\textbf{TPD}} \times \textbf{100}$$

Keterangan:

PT : Pendapatan Transfer

TPD : Total Pendapatan Daerah

Adapun tolak ukur yang digunakan dalam rasio ini dapat dikategorikan sebagai berikut:

Tabel 2.2
Skala Interval Rasio Ketergantungan

Persentase PAD terhadap Perimbangan Daerah (%)	Ketergantungan Keuangan Daerah
0,00 – 10,00	Sangat Rendah
10,01 – 20,00	Rendah
20,01 – 30,00	Sedang

30,01 – 40,00	Cukup
40,01 – 50,00	Tinggi
>50	Sangat Tinggi

Sumber: Skripsi,Surya Getsemani (2014)

2.3.3 Rasio Kemandirian Keuangan Daerah

Rasio Kemandirian Keuangan Daerah 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) anatara lain: Bagi Hasil Pajak, Bagi Hasil Bukan Pajak Sumber Daya Alam, Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Darurat dan Pinjaman.

Rumus untuk menghitung rasio ini adalah sebagai berikut:

$$\textbf{Rasio Kemandirian} = \frac{\textbf{Pendapatan Asli Daerah}}{\textbf{Transfer Pusat} + \textbf{Provinsi} + \textbf{Pinjaman}} \times 100\%$$

Rasio Kemandirian Keuangan Daerah menggambarkan Ketergantungan daerah terhadap Pendapatan Transfer (sumber data ekstern).Semakin tinggi Rasio Kemandirian Keuangan Daerah mengandung arti bahwa tingkat ketergantungan daerah terhadap bantuan pihak ekstern semakin rendah dan demikian pula sebaliknya.

Adapun tolak ukur dalam yang digunakan dalam rasio ini dapat dikategorikan sebagai berikut:

Tabel 2.3
Pola Hubungan dan Tingkat Kemampuan Daerah

Kemampuan Keuangan	Kemandirian	Pola Hubungan

Rendah Sekali	0% - 25%	Instruktif
Rendah	25% - 50%	Konsultatif
Sedang	50% - 75%	Partisipatif
Tinggi	75% - 100%	Delegatif

Sumber: Abdul Halim (2007:169)

Keterangan:

a) Pola hubungan instruktif, dimana peranan pemerintah pusat lebih dominan dari pada kemandirian pemerintah daerah (daerah yang tidak mampu melaksanakan otonomi daerah).
b) Pola hubungan konsultatif, yaitu campur tangan pemerintah pusat sudah mulai berkurang karena dianggap sedikit lebih mampu melaksanakan otonomi daerah.
c) Pola hubungan partisipatif, peranan pemerintah pusat sudah mulai berkurang, mengingat daerah yang bersangkutan tingkat kemandiriannya mendekati mampu melaksanakan urusan otonomi daerah.
d) Pola hubungan delegatif, yaitu campur tangan pemerintah pusat sudah tidak ada karena daerah telah benar-benar mampu dan mandiri dalam melaksanakan urusan otonomi daerah.

2.3.4 Rasio Efektivitas Pendapatan Asli Daerah

Rasio Efektivitas PAD menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan PAD yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah. Semakin tinggi Rasio Efektivitas PAD, maka semakin baik kinerja pemerintah daerah.Kemampuan daerah dalam menjalankan tugas dikategorikan semakin efektif apabila rasio yang dicapai mencapai minimal sebesar 1 atau 100%.**Rasio Efektivitas**

PAD dihitung dengan cara membandingkan realisasi penerimaan PAD dengan target penerimaan PAD (dianggarkan)"[14]

Rasio efektivitas dapat diukur:

$$\textbf{Rasio Efektivitas} = \frac{\textbf{Realisasi Penerimaan Pendapatan Asli Daerah}}{\textbf{Target Penerimaan Pendapatan Asli Daerah}} \times 100\%$$

Secara umum, nilai efektivitas PAD dapat dikategorikan sebagai berikut:

Tabel 2.4
Kategori Tingkat Efektivitas PAD

Kriteria Efektivitas	Persentase Efektivitas (%)
Sangat Efektif	>100
Efektif	100
Cukup Efektif	90-99
Kurang Efektif	75-89
Tidak Efektif	< 75

Sumber: Mahmudi (2016:141)

2.3.5 Rasio Efisiensi Pendapatan Asli Daerah

Rasio Efisiensi Pendapatan Asli Daerahmenggambarkan perbandingan antara besarnya biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan dengan realisasi pendapatan yang diterima Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah dalam melakukan pemungutan pendapatan

[14] Mahmudi, **Op. Cit.** Hal.141

dikategorikan efisien apabila rasio yang dicapai kurang dari 1 (satu) atau dibawah 100%.Semakin kecil Rasio Efisiensi Keuangan Daerah berarti Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah semakin baik.

Rumus yang digunakan dalam rasio ini adalah sebagai berikut:

$$\text{Rasio Efisiensi PAD} = \frac{\text{Realisasi Belanja Daerah}}{\text{Realisasi Pendapatan Daerah}} \times 100\%$$

Adapun tolak ukur yang digunakan dalam rasio ini dapat dikategorikan adalah sebagai berikut:

Tabel 2.5
Kriteria Efisiensi Pendapatan Asli Daerah

Persentase Efisiensi	Kriteria Efisiensi
100% ke atas	Tidak Efisien
90% - 100%	Kurang Efisien
80% - 90%	Cukup Efisien
60% - 80%	Efisien
Kurang dari 60%	Sangat Efisien

Sumber: Abdul Halim (2007:234)

2.3.6 Rasio Keserasian

Rasio Keserasian menggambarkan bagaimana pemerintah 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.

Rumus yang digunakan dalam rasio ini adalah sebagai berikut:

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

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

Belum ada patokan yang pasti berapa besarnya Rasio Belanja Operasi maupun Modal terhadap APBD yang ideal, karena sangat dipengaruhi oleh dinamisasi kegiatan pembangunan dan besarnya kebutuhan investasi yang diperlukan untuk mencapai pertumbuhan yang ditargetkan.

2.4 Peneliti Terdahulu

Peneliti terdahulu yang melakukan penelitian mengenai hal-hal seputar analisis kinerja keuangan pemerintah daerah diantaranya sebagai berikut:

Tabel 2.6
Peneliti Terdahulu

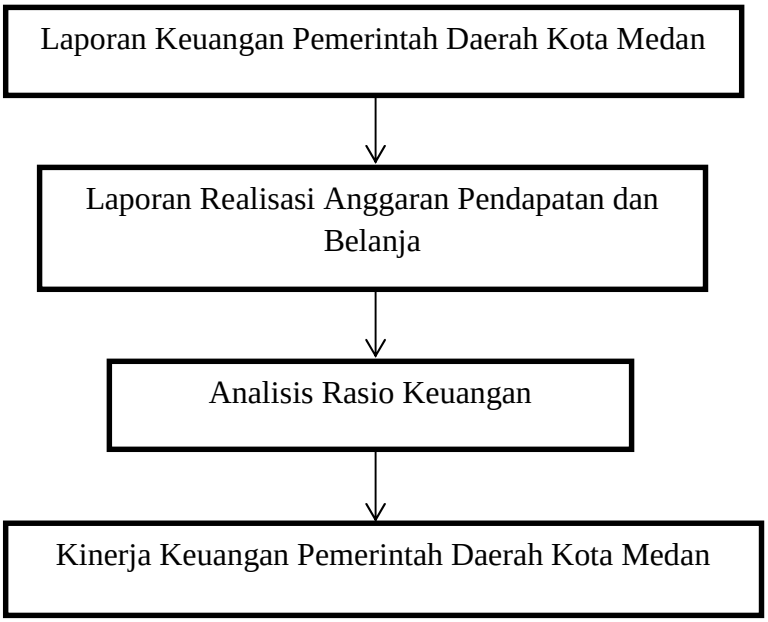
Nama Peneliti (Tahun)	Judul	Variabel	Hasil Penelitian
Surya Getsemani (2014)	ANALISIS KEMAMPUAN KEUANGAN DAERAH TAHUN 2010-2012 PADA PEMERINTAH KOTA MEDAN	Rasio Kemandirian Keuangan Daerah, Rasio Ketergantungan, Rasio Desentralisasi Fiskal, Indeks Kemampuan Rutin, Analisis Pertumbuhan Pendapatan dan Pertumbuhan Belanja.	Dari hasil penelitian tersebut disimpulkan bahwa Laporan Keuangan Pemerintah Kota Medan menunjukkan adanya kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola keuangannya. Dari segi rasio kemandirian keuangan daerah pemerintah kota medan sangat baik yang ditunjukkan dari angka rasio rata-rata sebesar 53,8%. Dari segi rasio

			ketergantungan daerah Pemerintah Kota Medan sangat tinggi dengan angka rasio rata-rata 64%. Dari segi rasio derajat desentralisasi yang ditunjukkan dengan angka rasio rata-ratanya sebesar 34,31%. Dari segi indeks kemampuan rutin Pemerintah Kota Medan menunjukkan rata-rata sebesar 40,44% dan dikategorikan dalam kemampuan keuangan daerah yang cukup, yang berarti proporsi pendapatan asli daerah belum sepenuhnya dapat memberi kontribusi yang nyata dalam membiayai pengeluaran rutin (Belanja Operasi) daerah. Dari
Mhd. Ichwan Cahyadi (2012)	ANALISIS KINERJA KEUANGAN PADA PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN KEPULAUAN MERANTI	Rasio Keuangan yang terdiri dari Rasio Kemandirian Keuangan, Rasio Efektivitas dan Efisiensi Pendapatan Asli Daerah, Rasio Aktivitas dan Rasio Pertumbuhan	Berdasarkan hasil penelitian ini dapat disimpulkan bahwa Kemandirian Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Meranti berada di kriteria Sangat Kurang.

Puput Risky Pramita (2015)	ANALISIS RASIO UNTUK MENILAI KINERJA KEUANGAN DAERAH KABUPATEN KEBUMEN TAHUN 2009-2013	Rasio Efektivitas PAD, Rasio Efisiensi Keuangan Daerah, Rasio Pertumbuhan dan Rasio Kemandirian Keuangan Daerah	Hasil analisis menunjukkan bahwa Kinerja Keuangan Daerah Kabupaten Kebumen dilihat dari (1)Rasio Efektivitas PAD dapat dikategorikan Efektif, karena rata-rata efektivitasnya sebesar 104,46% (2)Rasio Efisiensi Keuangan Daerah tergolong Efisien karena rata-rata besarnya rasio ini sebesar 99,82% (3)Rasio Keserasian dapat dikatakan bahwa Pemerintah Kabupaten Kebumen mengalokasikan sebagian besar anggaran belanjanya untuk belanja operasi daerah yaitu rata-rata sebesar 80,97 dibandingkan dengan rata-rata belanja modal sebesar 16,68% (4)Rasio Pertumbuhan pendapatan, PAD, Belanja Operasi selalu mengalami kenaikan dari tahun ke tahun dan Pertumbuhan Belanja Modal fluktuatif (5)Rasio Kemandirian Keuangan Daerah masih tergolong

			Rendah Sekali dan dalam kategori pola hubungan Instruktif karena rata-rata rasionya sebesar 7,80%.

2.5 Kerangka Pemikiran



Gambar 2.2 Kerangka Pemikiran

Kerangka Pemikiran diatas dengan bagan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kota Medan merupakan sumber dari salah satu unsur yang terdapat di dalam Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya akan dilakukan analisis rasio keuangan yaitu dengan menggunakan analisis rasio keuangan yang terdiri dari Rasio Desentralisasi Fiskal, Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah, Rasio Kemandirian Keuangan Daerah, Rasio Efektivitas Pendapatan Asli Daerah, Rasio Efisiensi Keuangan Daerah dan Rasio

Keserasian. Analisis rasio keuangan digunakan untuk mengetahui bagaimana kinerja keuangan pemerintah daerah yang merupakan hasil akhir dari pengukuran rasio yang telah didapat setelah proses perhitungan.

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Desain Penelitian

Berdasarkan karakteristik masalah, penelitian ini termasuk ke dalam penelitian deskriptif kuantitatif.Penelitian deskriptif kuantitatif adalah melakukan perhitungan-perhitungan terhadap data keuangan yang diperoleh untuk memecahkan masalah yang ada sesuai dengan tujuan penelitian. Penelitian ini dimaksudkan untuk mengetahui Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kota Medan jika dilihat dariRasio Derajat Desentralisasi, Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah, Rasio Kemandirian Keuangan Daerah, Rasio Efektivitas Pendapatan Asli Daerah, Rasio Efisiensi Pendapatan Asli Daerahdan Rasio Keserasian.

3.2 Objek Penelitian

Objek penelitian merupakan permasalahan yang dijadikan topik penulisan dalam usulan penelitian. Penelitian ini dilakukan untuk mendapatkan informasi yang berhubungan dengan objek penelitian yang penulis teliti. Objek penelitian menjelaskan tentang apa dan siapa yang menjadi objek penelitian, juga dimana dan kapan penelitian dilakukan

Yang menjadi objek dalam penelitian ini adalah Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kota Medan yang terdapat pada Laporan Realisasi Anggaran Pemerintah Kota Medan periode Tahun 2013-2017 yang beralamat di Jalan Kapten Maulana Lubis Nomor 2 Medan.

3.3 Jenis Data dan Sumber Data

3.3.1 Jenis Data

Haris Herdiansyah menggambarkan tentang pengertian data :

"Data adalah suatu atribut yang melekat pada suatu objek tertentu, berfungsi sebagai informasi yang dapat dipertanggungjawabkan dan diperoleh melalui suatu metode/instrumen pengumpulan data".[15]

Ada dua (2) jenis data yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu:

a) Data Kualitatif, yaitu data-data yang non-angka seperti hasil wawancara dan bacaan dari buku-buku yang terkait dengan penelitian, seperti sejarah berdirinya Kota Medan, struktur organisasi dan pembagian tugas.
b) Data Kuantitatif, yaitu data yang dapat dihitung atau data yang berupa angka-angka, yaitu berupa Laporan Realisasi Anggaran Pemerintah Kota Medan pada tahun anggaran 2013 sampai dengan 2017.

3.3.2 Sumber Data

Dalam penelitian ini, sumber data yang digunakan adalah data sekunder, yaitu data yang telah ada atau telah dikumpulkan oleh orang atau instansi lain dan siap digunakan oleh orang ketiga. Data sekunder tersebut berupa Laporan Anggaran dan Realisasi Anggaran Pemerintah Kota Medan untuk tahun anggaran 2013 sampai dengan 2017.

3.4 Metode Pengumpulan Data

Menurut Moh. Nazir **"Pengumpulan data adalah prosedur yang sistematis dan standar untuk memperoleh data yang diperlukan"**[16]

Metode pengumpul data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

---

[15] Haris Herdiansyah, **Wawancara, Observasi dan *Focus Groups*: Sebagai Instrumen Penggalian Data Kualitatif,** Edisi Pertama Cetakan Pertama Rajawali Pers, Jakarta 2013, Hal.8

[16]Moh. Nazir, **Op.Cit.** Hal.153

1. Metode Dokumentasi

   Metode pengumpulan data dengan cara mengumpulkan dokumen yang berhubungan dengan penelitian yang dilakukan. Data yang didapat dari metode ini adalah data mengenai Anggaran dan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Pemerintah Kota Medan Tahun 2013 sampai dengan 2017.

2. Metode Kepustakaan

   Metode ini digunakan berhubungan dengan masalah yang dianalisis serta bahan-bahan lain seperti materi perkuliahan, jurnal akuntansi dan skripsi.

3.5 Metode Analisis Data

Data yang telah dikumpulkan akan dianalisis menggunakan metodeanalisis deskriptif dengan analisis rasio.

Metode deskriptif kuantitatif yaitu melakukan perhitungan-perhitungan terhadap data keuangan yang diperoleh untuk memecahkan masalah yang ada sesuai dengan tujuan penelitian. Metode deskriptif yaitu dengan menetapkan konsep perhitungan rasio keuangan dalam pengukuran kinerja keuangan dan menghitung rasio keuangan dari Laporan Anggaran dan Realisasi Anggaran untuk Tahun Anggaran 2013-2017.Kinerja keuangan Pemerintah Kota Medan akan dianalisis dengan menggunakan rasio-rasio berikut:

1. Rasio Derajat Desentralisasi Fiskal

   Rasio Derajat Desentralisasi Fiskal adalah kemampuan pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan pendapatan asli daerah guna membiayai pembangunan.

2. Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah

   Rasio ketergangtungan keuangan daerah dihitung dengan cara membandingkan jumlah pendapatan transfer yang diterima oleh penerimaan daerah dengan total penerimaan

daerah. Semakin tinggi rasio ini, maka semakin besar ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat dan pemerintah provinsi.

3. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah

   Rasio Kemandirian Keuangan Daerahmenunjukkan 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.

4. Rasio Efektivitas Pendapatan Asli Daerah

   Rasio Efektivitas PAD menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan PAD yang direncanakan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi rill daerah. Semakin tinggi Rasio Efektivitas PAD, maka semakin baik kinerja pemerintah daerah.

5. Rasio Efisiensi Pendapatan Asli Daerah

   Rasio Efisiensi Pendapatan Asli Daerah menggambarkan perbandingan antara besarnya biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan dengan realisasi pendapatan yang diterima.

6. Rasio Keserasian

   Rasio Keserasian menggambarkan bagaimana pemerintahan daerah memprioritaskan alokasi dananya pada belanja operasi dan belanja modal secara optimal. Semakin tinggi persentasedana yang dialokasikan untuk belanja operasi berarti persentase

belanja modal yang digunakan untuk menyediakan sarana prasarana ekonomi masyarakat cenderung semakin kecil.