

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Kelangsungan hidup perusahaan sangat ditentukan bagaimana perusahaan dapat dikelola dengan efisien, sehingga dapat dimungkinkan tercapainya tujuan. Pencapaian tujuan perusahaan akan sangat ditentukan dalam pembuatan perencanaan perusahaan. Perencanaan tersebut harus realistis, setelah mengkaji lebih dulu bisnis yang dikelola, sumber daya yang dimiliki dan peluang yang akan dihadapi. Perencanaan yang efektif harus didukung oleh fungsi pengorganisasian, pengarahan dan pengawasan yang efektif, sehingga semua fungsi manajemen dilakukan seoptimal mungkin.

Perencanaan dibuat untuk digunakan sebagai penentu arah dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Dengan demikian jelaslah bahwa perencanaan mempunyai fungsi untuk mengarahkan perhatian kepada tujuan tersebut. Perencanaan yang baik, akan memberi arah dari masing – masing bagian dalam perusahaan menuju kepada satu sasaran atau tujuan yang ditetapkan.

Kepala Daerah selaku Pemerintah Daerah pemegang kekuasaan pengelola keuangan daerah dan mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Pelaksanaan otonomi daerah tidak hanya dilihat dari seberapa besar daerah akan memperoleh dana perimbangan tetapi hal tersebut harus diimbangi dengan sejauh mana instrumen atau sistem pengendalian dalam

pemerintahan daerah mampu memberikan nuansa manajemen keuangan yang adil, rasional, transparan, dan bertanggungjawab.

Keberhasilan pengelolaan keuangan daerah mempunyai dampak langsung terhadap keberhasilan otonomi daerah dan sumbangan yang besar dalam upaya mewujudkan suatu sistem pemerintahan yang baik (*Good Government*). Tuntutan akan sistem pemerintahan yang baik tersebut diterjemahkan sebagai kondisi pemerintahan yang bebas dari tindakan korupsi, kolusi, dan nepotisme. Pemisahan kekuasaan antara eksekutif, legislatif, yudikatif telah dilaksanakan dengan baik. Selain itu, partisipasi masyarakat akan mendorong praktik demokrasi otonomi daerah.

Dalam rangka memperkuat pelaksanaan akuntabilitas, setiap pejabat yang mewajibkan laporan keuangan diharuskan memberikan pernyataan tanggungjawab atas laporan keuangan. Gubernur/Bupati/Walikota/Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah harus secara jelas menyatakan bahwa laporan keuangan telah disusun berdasarkan Sistem Pengendalian Intern yang memadai dan informasi yang termuat dalam laporan keuangan telah disajikan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan. Untuk mewujudkan transparansi telah dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan yang pada intinya pemerintah daerah wajib menyajikan informasi keuangan daerah secara terbuka kepada masyarakat, konsekuensinya setiap pemerintah daerah harus membangun sistem informasi keuangan daerah yang baik.

Penggunaan analisis rasio keuangan sebagai alat analisis kinerja keuangan secara luas telah diterapkan pada lembaga perusahaan yang bersifat komersial, sedangkan pada lembaga publik khususnya pemerintah kabupaten masih sangat terbatas sehingga secara teoritis belum ada kesepakatan yang bulat mengenai nama dan kaidah pengukurannya. Dalam rangka pengelolaan keuangan daerah yang transparan, jujur, demokratis, efektif, efisien, dan akuntabel, maka analisis rasio keuangan terhadap pendapatan belanja daerah perlu dilaksanakan. Kajian empiris mengenai kinerja keuangan daerah di Indonesia selama ini telah banyak dilakukan, diantaranya dimaksudkan untuk mengevaluasi kinerja keuangan pemerintah kabupaten. Hal ini menunjukkan kecenderungan perhatian yang tinggi terhadap peningkatan kualitas kinerja instansi pemerintah, khususnya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Adapun tujuan peneliti adalah untuk mengetahui kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten Toba Samosir, dimana ada beberapa permasalahan keuangan daerah yang dihadapi Kabupaten Toba Samosir yaitu: 1) ketergantungan pemerintah daerah kepada subsidi dari pemerintah pusat yang tercermin dalam besarnya bantuan pemerintah pusat baik dari sudut anggaran rutin, yaitu subsidi daerah otonom maupun dari sudut anggaran pemerintah daerah, 2) rendahnya kemampuan daerah untuk menggali potensi sumber – sumber pendapatan asli daerah yang tercermin dari penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang relatif kecil dibandingkan dengan pendapatan transfer, 3) kurangnya usaha dan kemampuan penerimaan daerah dalam pengelolaan dan menggali sumber –

sumber pendapatan yang ada, 4) inefisiensi pemerintah daerah dalam melakukan belanja daerahnya.

Kinerja pemerintah daerah dapat dinilai dari dua aspek finansial dan non finansial. Dalam penelitian ini, penulis hanya menganalisis berdasarkan aspek finansial saja dengan mengacu pada rasio keuangan yang terdapat pada instrumen laporan anggaran dan realisasi anggaran. Dalam penelitian ini ada beberapa pengukuran kinerja keuangan dengan menggunakan beberapa rasio Derajat Desentralisasi Fiskal, Rasio Kemandirian, Rasio Efektivitas, Rasio Efisiensi dan Rasio Keserasian dan data keuangan yang digunakan adalah laporan anggaran dan realisasi anggaran tahun 2013 – 2017. Berikut adalah anggaran dan realisasi anggaran Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Toba Samosir tahun 2013 – 2017.

Tabel 1.1
Pendapatan Asli Daerah (PAD) Tahun 2013 – 2017

Tahun Anggaran	Total Anggaran	Total Realisasi	Persentase
2013	Rp.19.006.568.000	Rp.19.803.160.418	104,19%
2014	Rp.23.408.573.713	Rp.26.014.430.211	111,13%
2015	Rp.34.197.975.019	Rp.30.952.610.878	90,51%
2016	Rp.37.451.580.462	Rp.54.391.304.393	145,23%
2017	Rp.44.367.570.060	Rp.60.676.356.224	136,76%

Sumber: Data Diolah dari, www.djpk.kemenkeu.go.id

Tabel diatas menunjukkan bahwa realisasi PAD pada tahun 2013 cukup baik dari yang dianggarkan yaitu sebesar 104,19% dan begitu juga pada tahun 2014 mengalami peningkatan realisasi PAD sebesar 111,13%, namun berbeda pada tahun 2015 mengalami penurunan realisasi dari tahun sebelumnya dan PAD

yang terealisasi yaitu sebesar 90,51% dan pada tahun 2016 realisasi PAD meningkat sebesar 145,23% dan pada tahun 2017 realisasi PAD juga mengalami peningkatan sebesar 136,76%.

Namun berbeda dengan belanja pada tahun 2013 – 2017 total anggaran belanja langsung Pemerintah Kabupaten Toba Samosir trend realisasi belanjanya cenderung lebih rendah dari total yang dianggarkan. Tabel 1.2 berikut menyajikan anggaran dan realisasi belanja langsung pada tahun 2013-2017.

Tabel 1.2
Anggaran dan Realisasi Belanja

Tahun	Total Anggaran	Total Realisasi	Persentase
2013	Rp.775.750.895.507	Rp.770.736.194.658	99,35%
2014	Rp.719.339.167.706	Rp.770.864.744.416	107,84%
2015	Rp. 805.672.798.182	Rp. 847.198.141.270	105,15%
2016	Rp. 677.269.295.060	Rp. 1.010.631.910.908	149,22%
2017	Rp.1.135.016.088.660	Rp.1.205.163.198.464	106,18%

Sumber: Data Diolah dari, www.djpk.kemenkeu.go.id

Pada tahun 2013 Pemerintah menetapkan anggaran belanja sebesar Rp.775.750.895.507 dan yang terealisasi sebesar Rp.770.736.194.658 atau sekitar 99,35%, pada tahun 2014 anggaran belanja sebesar Rp.719.339.167.706 dan yang terealisasi sebesar Rp.770.864.744.416 atau sekitar 107,84%. Pada tahun 2015 anggaran belanja sebesar Rp.805.672.798.182 dan yang terealisasi sebesar Rp.847.198.141.270 atau sekitar 105,15%, pada tahun 2016 anggaran belanja sebesar Rp.677.269.295.060 yang terealisasi sebesar Rp.1.010.631.910.908 atau sekitar 149,22%, dan pada tahun 2017 anggaran belanja sebesar

Rp.1.135.016.088.660 yang terealisasi sebesar Rp.1.205.163.198.464 atau sekitar 106,18%. Dalam hal mengelola belanja, pemerintah Kabupaten Toba Samosir termasuk tidak efektif dan efisien karena realisasi belanja cenderung lebih tinggi yang dimana terdapat selisih yang sangat signifikan antara anggaran belanja langsung dan realisasinya. Artinya, pemerintah Kabupaten Toba Samosir masih kurang baik dalam mengelola belanjanya.

Pengukuran kinerja sangat penting untuk menilai akuntabilitas pemerintah daerah dalam melakukan pengelolaan keuangan daerah. Akuntabilitas bukan sekedar kemampuan menunjukkan bagaimana uang publik dikelola dan dibelanjakan, akan tetapi meliputi kemampuan yang menunjukkan bahwa uang publik tersebut telah dibelanjakan secara ekonomis, efektif, dan efisien.

Berdasarkan uraian diatas maka penulis tertarik melakukan penelitian dengan memilih Judul **“Analisis Kinerja Keuangan Pada Pemerintah Kabupaten Toba Samosir Tahun 2013 – 2017”**.

1.2 Rumusan Masalah

Adapun yang menjadi rumusan masalah dari penelitian ini adalah bagaimana kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten Toba Samosir jika dilihat dari Rasio Derajat Desentralisasi Fiskal, Rasio Kemandirian Daerah, Rasio Efektifitas Daerah, Rasio Efisiensi Daerah dan Rasio Keserasian.

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai penulis dari penelitian yang dilakukan ini adalah untuk mengetahui kinerja keuangan pada Pemerintah Kabupaten Toba Samosir

dilihat dari Rasio Derajat Desentralisasi Fiskal, Rasio Kemandirian Daerah, Rasio Efektivitas Daerah, Rasio Efisiensi Daerah dan Rasio Keserasian.

1.4 Manfaat Penelitian

Dengan dilakukannya penelitian ini, penulis berharap agar hasil yang diperoleh dapat memberikan manfaat antara lain:

1. Bagi peneliti, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat untuk pemahaman yang lebih mendalam mengenai evaluasi kinerja keuangan sebagai bagian dari perencanaan jangka panjang pada Pemerintah Kabupaten Toba Samosir.
2. Bagi instansi pemerintah, penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan dalam kinerja keuangan.
3. Bagi peneliti selanjutnya, sebagai informasi yang dapat digunakan untuk bahan penelitian dan menambah pengetahuan bagi yang berminat dalam bidang yang serupa.

BAB II

URAIAN TEORITIS

2.1 Kinerja Keuangan

2.1.1 Pengertian Kinerja keuangan

Kinerja adalah prestasi kerja atau pencapaian yang diterima sebuah perusahaan dalam menjalankan program/kegiatan organisasinya dalam periode tertentu. Menurut Bastian menjelaskan pengertian kinerja bahwa **“Kinerja adalah gambaran pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program atau kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi, dan visi organisasi”**.¹

Dalam bukunya Mardiasmo menjelaskan bahwa:

Kinerja organisasi sektor publik bersifat multidimensional yang menyebabkan tidak adanya indikator tunggal yang dapat digunakan dalam pengukuran kinerja sektor publik juga bersifat intangible, sehingga diperlukan pengukuran non-finansial agar dapat mencerminkan output yang sebenarnya dihasilkan.²

Selain itu, output yang dihasilkan organisasi sektor publik juga bersifat intangible, sehingga diperlukan pengukuran non-finansial agar dapat mencerminkan output yang sebenarnya dihasilkan.

Kinerja keuangan adalah suatu analisis yang dilakukan untuk melihat sejauh mana suatu perusahaan atau organisasi telah melaksanakan dengan menggunakan aturan-aturan pelaksanaan keuangan secara baik dan benar. Kinerja keuangan merupakan salah satu isu yang penting untuk dikaji dalam organisasi

¹ Indra Bastian, **Akuntansi Sektor Publik: Suatu Pengantar**, Penerbit Erlangga, Jakarta, 2006, hal. 274 .

² Mardiasmo, **Akuntansi Sektor Publik**, Edisi Keempat: Penerbit Andi, Yogyakarta, 2009. Hal 122.

sektor publik termasuk pemerintahan, sejak diterapkannya penganggaran berbasis kinerja, pemerintah dituntut mampu menghasilkan kinerja keuangan pemerintah secara baik.

Jadi dapat disimpulkan bahwa kinerja keuangan pemerintah daerah adalah tingkat pencapaian, kemampuan daerah dalam menjalankan, mengelola dan mengendalikan sumber daya daerahnya dengan baik dan berorientasi kepada kepentingan masyarakat.

2.1.2 Indikator Kinerja

Indikator kinerja merupakan konsep yang multidimensional dan kompleks. Dalam organisasi sektor publik, seperti pemerintah, tidak ada indikator kinerja yang tunggal yang dapat dipakai untuk seluruh unit kerja. Sebagai contoh. Pengembangan indikator kinerja pada organisasi pemerintah daerah paling tidak meliputi dua tingkatan, yaitu: ukuran kinerja tingkat kabupaten/kota digunakan untuk mengukur dan menilai kinerja pemda dalam mengimplementasikan strategi dalam mencapai misi, visi daerah yang dituangkan dalam dokumen rencana strategis daerah.

Menurut Bastian,

Indikator kinerja adalah ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran yang telah ditetapkan, dengan memperhitungkan indikator masukan (*inputs*), keluaran (*outputs*), hasil (*outcomes*), manfaat (*benefits*), dan dampak (*impacts*).³

- a. Indikator masukan (*inputs*) adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan untuk menghasilkan keluaran.

³ Op.Cit,hal. 267.

Indikator ini dapat berupa dana, sumber daya manusia, informasi, kebijaksanaan/peraturan perundang-undangan, dan sebagainya.

- b. Indikator keluaran (*outputs*) adalah sesuatu yang diharapkan langsung dicapai dari suatu kegiatan yang dapat berupa fisik dan nonfisik.
- c. Indikator hasil (*outcomes*) adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya kegiatan pada jangka menengah (efek langsung).
- d. Indikator manfaat (*benefits*) adalah sesuatu yang terkait dengan tujuan akhir dari pelaksanaan kegiatan.
- e. Indikator dampak (*impacts*) adalah pengaruh yang ditimbulkan baik positif maupun negatif terhadap setiap tingkatan indikator berdasarkan asumsi yang telah ditetapkan.

Menurut Mardiasmo, peran indikator kinerja bagi pemerintah antara lain:

- a. Untuk membantu memperjelas tujuan organisasi;
- b. Untuk mengevaluasi target akhir (*final outcome*) yang dihasilkan;
- c. Sebagai masukan untuk menentukan skema insentif manajerial;
- d. Memungkinkan bagi pemakai jasa layanan pemerintah untuk melakukan pilihan;
- e. Untuk menunjukkan standar kinerja;
- f. Untuk menunjukkan efektivitas;
- g. Untuk membantu menentukan aktivitas yang memiliki efektivitas biaya yang paling baik untuk mencapai target sasaran, dan
- h. Untuk menunjukkan wilayah, bagian, atau proses yang masih potensial untuk dilakukan penghematan biaya;⁴

2.1.3 Pengukuran Kinerja

Menurut Ningsih (dalam Ihyaul Ulum) bahwa:

Kinerja merupakan sebuah istilah yang mempunyai banyak arti. Kinerja bisa berfokus pada input, misalnya uang, staf/karyawan, wewenang yang legal, dukungan politis atau birokrasi. Kinerja bisa juga fokus pada aktivitas atau proses yang mengubah *input* menjadi

⁴ Op.Cit, hal. 128.

***output* dan kemudian menjadi *outcome*, misalnya: kesesuaian program atau aktivitas dengan hukum, peraturan, dan pedoman yang berlaku, atau standar proses yang telah ditetapkan.⁵**

Menurut I Gusti Agung Rai, bahwa:

Aspek pengukuran kinerja organisasi sektor publik meliputi hal – hal berikut:

1. ***Input* (masukan) adalah sumber daya yang dibutuhkan untuk melaksanakan kegiatan dalam rangka menghasilkan *output*, seperti sumber daya manusia (SDM), dana, material, waktu, teknologi, dan sebagainya.**
2. ***Process* (proses) adalah kegiatan yang dilakukan untuk mengolah *input* menjadi *output*.**
3. ***Output* (keluaran) adalah barang atau jasa yang dihasilkan secara langsung dari pelaksanaan kegiatan berdasarkan *input* yang digunakan.**
4. ***Outcome* (hasil) adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya *output* atau efek langsung dari *output* pada jangka menengah.⁶**

Pengukuran kinerja adalah suatu proses yang dilakukan untuk mencatat dan menilai pencapaian pelaksanaan kegiatan berdasarkan tujuan, sasaran, dan strategi sehingga dapat diketahui kemajuan organisasi serta meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas. Pengukuran kinerja seringkali membutuhkan penggunaan bukti statistik untuk menentukan tingkat kemajuan suatu organisasi dalam meraih tujuannya. Pengukuran kinerja sangat penting untuk menilai akuntabilitas organisasi dan kepala satuan kerja dalam menghasilkan pelayanan kepada publik. Akuntabilitas akan menunjukkan kemampuan bahwa uang publik tersebut dibelanjakan secara ekonomis, efisien, dan efektif.

⁵ Ihyaul Ulum, **Audit Sektor Publik Suatu Pengantar**, Bumi Aksara, Malang, 2009. Hal 19.

⁶ I Gusti Agung Rai, **Audit Kinerja Pada Sektor Publik**: Penerbit Salemba Empat, Jakarta, 2008, Hal. 21.

Menurut Mahmudi tujuan pengukuran kinerja sektor publik adalah:

1. Mengetahui tingkat ketercapaian tujuan organisasi
2. Menyediakan sarana pembelajaran pegawai
3. Memperbaiki kinerja periode berikutnya
4. Memberikan pertimbangan yang sistematis dalam pembuatan keputusan pemberian *reward* dan *punishment*.
5. Memotivasi pegawai
6. Menciptakan akuntabilitas publik⁷

Menurut Ihyaul Ulum, bahwa tujuan pengukuran kinerja sektor publik adalah **“Sistem pengukuran kinerja sektor publik adalah suatu sistem yang bertujuan untuk membantu manajer publik menilai pencapaian suatu strategi melalui alat ukur finansial dan non finansial”**.⁸

Meningkatnya kesadaran masyarakat terhadap penyelenggaraan administrasi publik memicu timbulnya gejolak yang berakar pada ketidakpuasan. Tuntutan yang semakin tinggi diajukan terhadap pertanggungjawaban yang diberikan oleh penyelenggara Negara atas kepercayaan yang diamanatkan kepada mereka. Dengan kata lain, kinerja instansi pemerintah kini lebih banyak mendapat sorotan, karena masyarakat mulai mempertanyakan manfaat yang mereka peroleh atas pelayanan instansi pemerintah. Kondisi ini mendorong peningkatan kebutuhan adanya suatu pengukuran kinerja terhadap para penyelenggara Negara yang telah menerima amanat dari rakyat. Pengukuran tersebut akan melihat seberapa jauh kinerja yang telah dihasilkan dalam suatu periode tertentu dibandingkan dengan yang telah direncanakan.

Pengukuran kinerja pada sektor publik memiliki beberapa tujuan sebagai berikut:

⁷ Mahmudi, **Manajemen Kinerja Sektor Publik**, Edisi Ketiga: UPP STIM YKPN, Yogyakarta, 2015, Hal. 14

⁸ Ihyaul Ulum **Op.Cit**, Hal 20.

a. Menciptakan akuntabilitas publik

Dengan melakukan pengukuran kinerja, akan diketahui apakah sumber daya digunakan secara ekonomis, efisien, sesuai dengan peraturan, dan dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

b. Mengetahui tingkat ketercapaian tujuan organisasi

Pengukuran kinerja sangat penting untuk melihat apakah suatu organisasi berjalan sesuai dengan yang direncanakan atau menyimpang dari tujuan yang ditetapkan.

c. Memperbaiki kinerja periode-periode

Pengukuran kinerja akan sangat membantu pencapaian tujuan organisasi dalam jangka panjang serta membentuk upaya pencapaian budaya kerja yang lebih baik dimasa mendatang.

d. Menyediakan sarana pembelajaran pegawai

Dengan adanya pengukuran atas kinerja pegawai, dapat diketahui apakah mereka telah bekerja dengan baik atau sebaliknya. Pengukuran kinerja dapat menjadi media pembelajaran bagi pegawai untuk meningkatkan kinerja di masa lalu dan evaluasi kinerja dimasa sekarang.

e. Motivasi pegawai

Pengukuran kinerja dapat dijadikan alat untuk memotivasi pegawai dengan memberikan imbalan kepada pegawai yang memiliki kinerja yang baik.

Pengukuran Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah dilakukan untuk digunakan sebagai tolak 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 atau perkembangan perolehan pendapatan dan pengeluaran yang dilakukan selama periode waktu tertentu.

2.2 Laporan Keuangan Pemerintah Daerah

Laporan keuangan daerah merupakan informasi yang memuat data berbagai elemen struktur kekayaan finansial yang merupakan pencerminan hasil aktivitas tertentu. Untuk mencapai tujuan tersebut, standar ini menerapkan seluruh pertimbangan dalam rangka penyusunan laporan keuangan, pedoman struktur laporan keuangan dan persyaratan minimum isi laporan keuangan. Pengakuan, pengukuran dan pengungkapan transaksi-transaksi spesifik dan peristiwa-peristiwa yang lain diatur dalam standar akuntansi pemerintahan.

Berbagai pengertian laporan keuangan yang telah dikemukakan para ahli diantaranya adalah Kasmir, mengemukakan **“Laporan Keuangan adalah**

laporan yang menunjukkan kondisi keuangan perusahaan saat ini atau dalam suatu periode tertentu”.⁹ Indra Bastian mengemukakan bahwa “**Laporan Keuangan Sektor Publik merupakan representasi terstruktur posisi keuangan akibat transaksi yang dilakukan**”.¹⁰

Menurut Abdul Halim, mengemukakan:

Akuntansi Keuangan Daerah adalah proses pengidentifikasian, pengukuran, pencatatan, dan pelaporan transaksi ekonomi (keuangan) dari entitas pemerintah daerah yang dijadikan sebagai informasi dalam rangka pengambilan keputusan ekonomi yang diperlukan pihak eksternal entitas pemda.¹¹

Hery, mengemukakan bahwa “**Laporan keuangan pada dasarnya adalah hasil dari proses akuntansi yang dapat digunakan sebagai alat untuk mengkomunikasikan data keuangan atau aktivitas perusahaan kepada pihak-pihak yang berkepentingan**”¹²

Menurut Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tanggal 22 Oktober 2010, menyatakan bahwa:

Laporan Keuangan terdiri dari:

- a. Laporan Realisasi Anggaran (LRA)**
- b. Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih**
- c. Neraca**
- d. Laporan Operasional (LO)**
- e. Laporan Arus Kas (LAK)**
- f. Laporan Perubahan Ekuitas (LPE)**
- g. Catatan Atas Laporan Keuangan (CALK)**¹³

⁹ Kasmir, **Analisis Laporan Keuangan**, Edisi Pertama: Raja Grafindo, Jakarta, 2008, Hal 7

¹⁰ Indra Bastian **Op. Cit**, hal. 104

¹¹ Abdul Halim, **Akuntansi Sektor Publik: Akuntansi Keuangan Daerah**, Edisi Ketiga, Cetakan Ketiga: Salemba Empat, Jakarta, 2008, hal. 42

¹² Hery, **Teori Akuntansi**, Lembaga Penerbit FEUI, Jakarta, 2013, Hal. 7.

¹³ Ikatan Akuntan, **Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan**: Fokusmedia, Bandung, 2012, Hal. 31.

Pengertian akuntansi pemerintahan tidak terlepas dari pengertian akuntansi secara umum. Karena akuntansi pemerintahan/keuangan daerah merupakan salah satu jenis akuntansi, maka dalam akuntansi keuangan daerah juga terdapat proses pengidentifikasian, pengukuran, pencatatan, dan pelaporan transaksi – transaksi ekonomi yang terjadi.

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 berbagai elemen struktur kekayaan dan struktur finansial merupakan pencerminan hasil aktivitas ekonomi suatu organisasi pemerintah daerah pada saat atau pada periode tertentu.

Oleh karena itu, akuntansi keuangan daerah merupakan suatu proses pengidentifikasian, pengukuran, pencatatan dan pelaporan transaksi ekonomi (keuangan) dari suatu daerah (Provinsi, Kabupaten, dan Kota) yang digunakan sebagai informasi dalam rangka mengambil keputusan ekonomi yang diperlukan oleh pihak – pihak Pemda. Pihak eksternal pemda yang memerlukan akuntansi yang dihasilkan oleh akuntansi keuangan daerah antara lain adalah DPRD, Badan Pemeriksa Keuangan, Investor, Kreditur dan Donatur, Analis Ekonomi dan Pemerhati Pemda, Rakyat, Pemda Lain, dan Pemerintah Pusat, yang seluruhnya termasuk dalam lingkungan akuntansi keuangan daerah.

Laporan Keuangan Pemerintah Daerah disusun untuk menyajikan informasi yang relevan mengenai posisi keuangan dan seluruh transaksi yang dilakukan oleh pemerintah daerah selama satu periode pelaporan. Laporan

Keuangan Pemerintah Daerah terutama digunakan untuk membandingkan realisasi keuangan, menilai efektivitas, dan efisiensi Pemerintah Daerah, dan membantu menentukan ketaatannya terhadap peraturan perundang undangan.

Abdul Halim mengemukakan pengertian Laporan Keuangan daerah sebagai berikut:

Laporan keuangan daerah merupakan informasi yang memuat data berbagai elemen struktur kekayaan dan struktur finansial yang merupakan pencerminan hasil aktivitas ekonomi suatu organisasi Pemda pada suatu saat dan atau periode waktu.¹⁴

Maka dapat disimpulkan bahwa Laporan Keuangan Pemerintah Daerah merupakan bagian dari pelaporan keuangan dalam Pemerintah Daerah. Laporan keuangan tersebut merupakan representasi posisi transaksi – transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pemerintah. Oleh karena itu, semua transaksi di dalam akuntansi harus dinyatakan dalam satuan uang (rupiah). Laporan keuangan pemerintah daerah adalah informasi yang disusun oleh suatu pemerintah daerah yang terutama ditujukan bagi kepentingan pihak luar pemerintah daerah tersebut.

2.3 Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah

Sebagai perwujudan atas pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan pertanggungjawaban Keuangan Daerah, dan Nomor 108 Tahun 2000 Tentang Cara Pertanggungjawaban Keuangan Daerah. Mengingat sistem yang diterapkan selama ini belum dapat menjembatani penyusunan laporan keuangan, maka dilakukan pendekatan praktis yaitu mengumpulkan, menganalisa, mencatat anggaran dan realisasi serta data lainnya

¹⁴ Abdul Halim **Op. Cit**, Hal. 245.

ke dalam pos – pos neraca dan laporan realisasi anggaran. Dalam penyusunan laporan keuangan ini belum seluruhnya berdasarkan Standar Akuntansi Pemerintahan yang berlaku sesuai dengan PP Nomor 71 Tahun 2010.

Kinerja Keuangan pemerintah dinilai apabila alokasi dari realisasi anggaran terlaksana dengan baik. Realisasi anggaran terdiri dari pendapatan dan belanja. Pendapatan adalah semua penerimaan kas umum daerah yang menambah ekuitas dana lancar dalam periode tahun yang bersangkutan yang menjadi hak pemerintahan dan tidak perlu bayar kembali oleh pemerintah. Pendapatan diakui pada saat kas diterima pada kas umum daerah. Akuntansi pendapatan dilaksanakan berdasarkan azas bruto, yaitu dengan membukukan penerimaan bruto, dan tidak dicatat jumlah nettonya setelah dikompensasikan dengan pengeluaran. Misalnya, estimasi pendapatan yang dianggarkan dari Dinas Pendidikan adalah nol. Dinas pendidikan merupakan pusat biaya yang bertanggungjawab atas bidang pendidikan yang bukan merupakan sumber pendapatan.

Belanja adalah semua pengeluaran kas umum daerah yang mengurangi ekuitas dana lancar dalam periode tahun yang bersangkutan yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh pemerintah. Belanja diakui pada saat terjadi pengeluaran kas dari kas umum daerah kecuali uang persediaan. Khusus pengeluaran dari uang persediaan melalui bendahara pengeluaran, pengakuan belanja terjadi pada saat dipertanggungjawabkan atas pengeluaran tersebut dan disahkan oleh pengguna anggaran. Belanja dilakukan dengan mempertimbangkan prinsip – prinsip penghematan dan efisiensi, namun tetap menjamin terlaksananya

kegiatan – kegiatan sebagaimana yang telah ditetapkan dalam rencana kerja anggaran. Belanja Dinas Pendidikan meliputi belanja operasi yang terdiri dari belanja peralatan dan mesin, belanja gedung dan bangunan, serta belanja asset tetap lainnya.

Penggunaan analisis rasio keuangan sebagai alat analisis kinerja keuangan secara luas telah diterapkan pada lembaga perusahaan yang bersifat komersial, sedangkan pada lembaga publik khususnya pemerintah daerah masih sangat terbatas sehingga secara teoritis belum ada kesepakatan yang bulat mengenai nama dan kaidah pengukurannya. Dalam rangka pengelolaan keuangan daerah yang transparan, jujur, demokratis, efektif, efisien, dan akuntabel, maka analisis rasio keuangan terhadap pendapatan belanja daerah perlu dilaksanakan.

Adapun pihak – pihak yang berkepentingan dengan rasio keuangan pemerintah daerah dalam bukunya Abdul Halim adalah:

- 1. DPRD sebagai wakil dari pemilik daerah (masyarakat)**
- 2. Pihak eksekutif sebagai landasan dalam menyusun APBD berikutnya.**
- 3. Pemerintah pusat/pemerintah sebagai masukan dalam membina pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah.**
- 4. Masyarakat dan kreditur, sebagai pihak yang akan turut memiliki saham pemerintah daerah, bersedia memberi pinjaman untuk membeli obligasi.¹⁵**

Analisis pendapatan daerah dapat digunakan untuk mengevaluasi kinerja pemerintah daerah dalam melaksanakan anggaran. Berdasarkan data pendapatan daerah yang disajikan dalam laporan realisasi anggaran, dapat dilakukan beberapa analisis rasio keuangan, diantaranya: Rasio Derajat Desentralisasi Fiskal, Rasio

¹⁵ Ibid Hal. 232.

Kemandirian Keuangan, Rasio Efektivitas Pendapatan Asli Daerah, Rasio Efisiensi Keuangan dan Rasio Keserasian Belanja.

2.3.1 Rasio Derajat Desentralisasi Fiskal

Rasio Derajat Desentralisasi Fiskal dihitung berdasarkan perbandingan antara jumlah Total Pendapatan Daerah dengan Total Pendapatan Asli Daerah. Rasio ini menunjukkan derajat kontribusi Penerimaan Daerah terhadap Total Pendapatan asli Daerah. Semakin tinggi kontribusi Penerimaan Daerah maka semakin tinggi kemampuan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan desentralisasi. Secara matematis dapat dirumuskan sebagai berikut:

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

Adapun skala yang digunakan untuk mengukur Rasio Derajat Desentralisasi Fiskal adalah sebagai berikut:

Tabel 2.1

Skala Interval Rasio Derajat Desentralisasi Fiskal

Skala Interval Derajat Desentralisasi Fiskal (%)	Kemampuan Keuangan Daerah
00,00 – 10,00	Sangat Kurang
10,00 – 20,00	Kurang
20,00 – 30,00	Cukup
30,00 – 40,00	Sedang
40,00 – 50,00	Baik
> 50,00	Sangat Baik

Sumber: Wulandari (dalam Adhiantoko 2013)

2.3.2 Rasio Kemandirian

Rasio Kemandirian Keuangan Daerah (RKKD) menunjukkan tingkat kemampuan suatu daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintah, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah dihitung dengan cara membandingkan jumlah penerimaan pendapatan asli daerah dibagi dengan jumlah pendapatan transfer dari pemerintah pusat dan Provinsi serta pinjaman daerah. Semakin tinggi angka rasio ini menunjukkan pemerintah daerah semakin tinggi kemandirian keuangan daerahnya.

Rasio kemandirian dapat dihitung sebagai berikut:

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

Adapun skala yang digunakan untuk mengukur Rasio Kemandirian Keuangan Daerah adalah sebagai berikut:

Tabel 2.2

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: Halim (dalam Adhiantoko 2013)

1. Pola hubungan instruktif, di mana peranan pemerintah pusat lebih dominan dari pada kemandirian pemerintah daerah (daerah yang tidak mampu melaksanakan otonomi daerah)
2. Pola hubungan konsultatif, yaitu campur tangan pemerintah pusat sudah mulai berkurang karena daerah dianggap sedikit lebih mampu melaksanakan otonomi daerah.
3. Pola hubungan partisipatif, peranan pemerintah pusat sudah mulai berkurang, mengingat daerah yang bersangkutan tingkat kemandiriannya mendekati mampu melaksanakan urusan otonomi daerah.
4. Pola hubungan delegatif, yaitu campur tangan pemerintah pusat sudah tidak ada karena daerah telah benar – benar mampu dan mandiri dalam melaksanakan urusan otonomi daerah.

Semakin tinggi Rasio Kemandirian Keuangan Daerah berarti tingkat Ketergantungan daerah terhadap bantuan pihak luar semakin rendah dan demikian pula sebaliknya. Semakin tinggi Rasio Kemandirian Keuangan Daerah menunjukkan semakin tingginya partisipasi masyarakat dalam membayar pajak, dan retribusi daerah yang merupakan komponen utama pendapatan asli daerah.

2.3.3. 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. Adapun rumus menghitung Rasio Efektivitas PAD adalah sebagai berikut:

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

Kriteria Rasio Efektivitas Menurut Amran, Halomoan adalah:

1. Jika diperoleh nilai < 75% berarti tidak efektif
2. Jika diperoleh nilai 75% - 89% berarti kurang efektif
3. Jika diperoleh nilai 90% - 99% berarti cukup efektif
4. Jika diperoleh nilai sama dengan 100% berarti efektif
5. Jika diperoleh nilai > 100% berarti sangat efektif¹⁶

2.3.4 Rasio Efisiensi Keuangan Daerah

Rasio Efisiensi Keuangan Daerah (REKD) menggambarkan perbandingan antara besarnya biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan dengan realisasi pendapatan yang diterima. Kinerja pemerintahan daerah dalam melakukan pemungutan pendapatan dikategorikan efisiensi apabila rasio dicapai kurang dari 1 (satu) atau di bawah 100%. Adapun rumus menghitung Rasio Efisiensi Keuangan adalah sebagai berikut:

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

Adapun skala yang digunakan untuk mengukur Rasio Kemandirian Keuangan Daerah adalah sebagai berikut:

Tabel 2.3
Kriteria Efisiensi Kinerja Keuangan

Kriteria Efisiensi	Persentase Efisiensi
100% keatas	Tidak Efisien
90% - 100%	Kurang Efisien
80% - 90%	Cukup Efisien
60% - 80%	Efisien
< 60%	Sangat Efisien

Sumber: Halim (dalam Adhiantoko 2013)

¹⁶ Amran, dan Halomoan. **Analisis Laporan Keuangan**, Fakultas Ekonomi Universitas HKBP Nommensen. Medan. 2017. Hal. 193.

2.3.5. 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. Daerah dengan tingkat pendapatan yang lebih tinggi cenderung memiliki porsi belanja operasi yang lebih tinggi dibandingkan pemerintah daerah yang tingkat pendapatannya rendah. Rasio Belanja Operasi dirumuskan sebagai berikut:

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

Belum ada patokan yang pasti berapa besarnya Rasio Belanja Operasi maupun Rasio Belanja Modal terhadap APBD yang ideal, karena sangat dipengaruhi oleh dinamisasi kegiatan pembangunan dan besarnya kebutuhan investasi yang diperlukan untuk mencapai pertumbuhan yang ditargetkan. Namun demikian, sebagai daerah di Negara berkembang peranan pemerintah daerah untuk memacu pelaksanaan pembangunan masih relative besar. Oleh karena itu, rasio belanja modal (pembangunan) yang relatif masih kecil perlu ditingkatkan sesuai kebutuhan pembangunan di daerah.

Tabel 2.4
Keserasian Belanja Keuangan Daerah

Keserasian Belanja Keuangan Daerah Otonom	Rasio Keserasian (%)
Tidak Serasi	0 – 20
Kurang Serasi	> 20 – 40
Cukup Serasi	> 40 – 60
Serasi	> 60 – 80
Sangat Serasi	> 80 – 100

Sumber: Moh, **Mahsum, Pengaruh Kinerja Keuangan Daerah Terhadap Kesejahteraan pada Kabupaten/Kota di Provinsi Bali**, Simposium Nasional Akuntansi, 2015, Semarang.

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Desain Penelitian

Desain penelitian dapat mengacu pada penelitian kuantitatif atau kualitatif. Penelitian kuantitatif merupakan penelitian yang menggunakan variabel-variabel dan data kuantitatif, sedangkan penelitian kualitatif akan menggunakan variabel - variabel dan data kualitatif.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif yang diartikan sebagai pemecahan masalah yang digunakan dalam bentuk kata, kalimat, dan gambar. Dengan demikian penelitian ini mengevaluasi kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten Toba Samosir pada tahun 2013 - 2017.

3.2 Objek Penelitian

Objek Penelitian ini adalah Kabupaten Toba Samosir yang bergerak dalam bidang pemerintahan.

3.3 Data Penelitian

Penelitian ini menggunakan satu jenis data, yaitu data sekunder. Menurut Jadongan Sijabat dalam bukunya, **“Data sekunder merupakan sumber data penelitian yang diperoleh melalui media perantara (diperoleh dan dicatat oleh pihak lain)”**.¹⁷

¹⁷ Mudrajad, Kuncoro, **Metode Riset Untuk Bisnis dan Ekonomi**, Edisi keempat: Penerbit Erlangga, Jakarta, 2013, Hal. 148

Data sekunder adalah data yang diperoleh dalam bentuk yang sudah jadi, sudah dikumpulkan dan diolah oleh pihak lain. Biasanya sudah dalam bentuk publikasi yang dalam penelitian ini diperoleh dari www.djpk.kemenkeu.go.id. Data sekunder yang digunakan adalah Laporan Rencana dan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Pemerintah Kabupaten Toba Samosir tahun 2013 – 2017.

3.4 Metode Pengumpulan Data

Penelitian ini dilakukan dengan metode:

1. Penelitian Kepustakaan

Metode ini dilakukan dengan cara mempelajari dan menelaah pustaka yang berhubungan dengan masalah yang dihadapi. Penelitian ini dilakukan berdasarkan kepustakaan dengan cara membaca dan mempelajari buku-buku yang berhubungan dengan masalah yang dianalisis serta bahan-bahan lain seperti materi perkuliahan.

2. Dokumentasi

Yaitu pengumpulan data yang diperoleh dari dokumen-dokumen internal perusahaan terkait dengan lingkup penelitian ini, data tersebut terdiri dari gambaran umum Pemerintah Kabupaten Toba Samosir dan Laporan Realisasi Anggaran tahun 2013 – 2017.

3.5 Metode Analisis Data

Data yang telah dikumpulkan akan dianalisis menggunakan metode deskriptif, analisis rasio, dan analisis komparatif.

1. Metode deskriptif

Metode deskriptif adalah suatu metode analisis laporan keuangan dengan cara menghitung perbandingan antara unsur-unsur yang terdapat dalam laporan keuangan dan diinterpretasikan, sehingga dapat memberikan gambaran yang objektif mengenai posisi keuangan dan kinerja perusahaan.

2. Metode Komparatif

Penelitian komparatif adalah penelitian yang bersifat membandingkan. Dalam bukunya Beni Pekei menjelaskan bahwa, **“Komparatif yaitu metode yang menampilkan laporan selama dua periode atau lebih, kenaikan dan penurunan tiap perkiraan, serta persentase perubahan terhadap periode sebelumnya”**.¹⁸ Penelitian komparatif adalah sejenis penelitian deskriptif yang ingin mencari jawaban secara mendasar tentang sebab-akibat, dengan menganalisis faktor-faktor penyebab terjadinya ataupun munculnya suatu fenomena tertentu. Jadi penelitian komparatif adalah jenis penelitian yang digunakan untuk membandingkan antara dua kelompok atau lebih dari suatu variabel tertentu.

3. Metode Analisis Rasio

Metode analisis rasio adalah suatu metode perhitungan dan interpretasi rasio keuangan untuk menilai kinerja. Dalam penelitian ini, rasio yang digunakan adalah:

a. Rasio Derajat Desentralisasi Fiskal

$$\text{Derajat Desentralisasi Fiskal} = \frac{\text{Total Penerimaan Daerah}}{\text{Pendapatan Asli Daerah}} \times 100\%$$

¹⁸ Beni Pekei, **Konsep dan Analisis Efektivitas Pengelolaan Keuangan Daerah di Era Otonomi**: Taushia, Jakarta, 2016, Hal.51

b. Rasio Kemandirian

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

c. Rasio Efektivitas Pendapatan Asli Daerah

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

d. Rasio Efisiensi Keuangan Daerah

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

e. Rasio Kerasian

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