

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Penyelenggaraan otonomi daerah tumbuh dari sistem pemerintahan yang buruk yang dilaksanakan secara sentralistik sehingga semua kewenangan, baik politik atau administrasi berada ditangan pemerintah pusat yaitu presiden dan para menteri, dimana sentralisasi memiliki kelemahan, yaitu:

1. Adanya keterlambatan didalam pengambilan keputusan yang dibuat oleh pemerintah pusat.
2. Tidak adanya pengakuan akan hak-hak daerah sehingga tercipta pemerintah yang bersifat otoriter atau terkonsentrasi pada suatu pemimpin.
3. Kurangnya kreatifitas dikarenakan pengambilan keputusan yang terbatas.
4. Tidak terwujudnya keadilan nasional serta kurangnya dorongan pemberdayaan masyarakat.

Sehingga dari hal tersebut terbentuk lah sejarah otonomi yang dimulai dari lahirnya UU Nomor 1 tahun 1945 yang menetapkan tiga jenis daerah otonom, yaitu karesidenan, kabupaten, dan kota, namun undang-undang tersebut hanya berlaku sebentar saja dan kemudian digantikan dengan undang-undang Nomor 22 tahun 1948 yang menetapkan dua jenis daerah otonom, yaitu daerah otonom biasa dan daerah otonom istimewa, serta tiga tingkatan daerah yaitu provinsi, kabupaten/kota, dan desa. Namun pembangunan nasional belum sepenuhnya diwujudkan, sehingga undang-undang tersebut diganti dengan undang-undang nomor 22 tahun 1999 yang kemudian melahirkan ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang penyelenggaraan otonomi daerah; pengaturan; pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang merata serta perimbangan keuangan pusat dan daerah didalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, sehingga di tahun 2000 pelaksanaan otonomi daerah tersebut mulai diwujudkan secara bertahap.

Setelah dilaksanakannya otonomi daerah maka proporsi keuangan sesuai UU No 25 tahun 1999 memberikan peluang kepada daerah untuk mendapatkan 70% dari hasil pengelolaan kekayaan alamnya sendiri untuk dimamfaatkan bagi kemajuan daerahnya sendiri (Sani Safitri,

2016)<sup>1</sup>. Kemudian otonomi daerah ini diperbarui menurut UU No.32 tahun 2004, yang kemudian digantikan dengan UU No 23 tahun 2014, yang disahkan Presiden Dr. H. Susilo Bambang Yudhoyono pada tanggal 30 september 2014. UU Pemerintahan Daerah 2014 mulai berlaku setelah diundangkan pada tanggal 2 oktober 2015 oleh Menkumham Amir Syamsudin. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip Negara Kesatuan, namun seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat, sehingga Pemerintahan Daerah pada Negara Kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional. Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi mempunyai hak untuk mengatur serta mengurus daerahnya sesuai dengan kepentingan masyarakatnya selagi hal tersebut tidak bertentangan dengan susunan hukum nasional dan kepentingan umum. Peranan pemerintah daerah untuk menyejahterakan masyarakatnya didalam mengoptimalkan berbagai potensi yang ada akan sangat membantu keberhasilan pelaksanaan tugas pemerintahan baik didalam perencanaan dan pengendalian pembangunan maupun pelayanan terhadap masyarakat. Sehingga untuk mencapai tugas tersebut, maka dibutuhkan sumber-sumber penerimaan daerah yang cukup memadai. Adapun faktor penghalang terwujudnya suatu otonomi daerah dikarenakan adanya kesenjangan kuantitas serta kualitas sumber daya manusia, lemahnya struktur perekonomian serta tidak adanya sumber daya alam akan tetapi populasi penduduknya tinggi sehingga terjadi ketidak seimbangan antara sumber daya alam yang dibutuhkan dengan jumlah penduduk yang semakin bertambah. Hal tersebut akan menghambat kesejahteraan masyarakat didaerah yang memiliki sedikit sumber daya alam nya, seiring berjalannya waktu sumber daya alam tersebut akan berkurang atau bahkan habis dengan cepat apabila daerah tersebut tidak bisa mengelola sumber daya alam itu dengan sebaik-baiknya yang nantinya akan berujung dengan bertambahnya jumlah angka kemiskinan. Kemiskinan adalah permasalahan yang selalu dihadapi oleh setiap perekonomian, baik perekonomian yang sudah maju maupun yang belum, namun kekayaan sumber daya alam yang terdapat didalam suatu daerah belum bisa menjamin suatu daerah akan sejahtera atau daerah tersebut akan terbebas dari kemiskinan. Hal tersebut biasanya terjadi akibat keserakahan segelintir orang yang memegang kekuasaan didaerah tersebut akan tetapi tidak mengelolanya

---

<sup>1</sup> Sani Safitri, **SEJARAH PERKEMBANGAN OTONOMI DAERAH DI INDONESIA**, Jurnal Pendidikan Sejarah, Vol 5 (1), 2016.

dengan baik sehingga tidak sepenuhnya untuk kepentingan masyarakat di daerah tersebut. Untuk menunjang kemakmuran masyarakat Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) saja tidak akan cukup untuk menstabilkan ekonomi dan pertumbuhan ekonomi, namun dapat juga dilakukan dengan memberikan peluang bagi penduduk yang miskin untuk meningkatkan usahanya baik dibidang pertanian maupun usaha mikro, kecil, dan menengah. Kinerja keuangan dapat digunakan sebagai ukuran keberhasilan daerah otonom dalam menyelenggarakan otonomi daerah.

Salah satu alat menganalisis kinerja pemerintahan daerah dalam mengelola keuangan daerahnya adalah dengan melakukan analisis rasio keuangan terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakan. Tujuan hasil analisis rasio keuangan menurut (Abdul Halim, 2002): Menilai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan otonomi daerah, Mengukur efektivitas dan efisiensi dalam merealisasikan pendapatan daerah, Mengukur sejauh mana aktivitas pemerintah daerah dalam membelanjakan pendapatan daerahnya, mengukur kontribusi masing-masing sumber pendapatan dalam pembentukan pendapatan daerah dan Melihat pertumbuhan/perkembangan perolehan pendapatan dan pengeluaran yang dilakukan selama periode tertentu<sup>2</sup>. Ada beberapa cara untuk mengukur Kinerja Keuangan Daerah salah satunya yaitu dengan Rasio Kinerja Keuangan Daerah, beberapa rasio yang bisa digunakan adalah: Rasio Efektivitas PAD, Rasio Efisiensi Keuangan Daerah, Rasio Keserasian, dan Rasio Kemandirian Keuangan Daerah. Berdasarkan uraian tersebut, penulis mencoba untuk menganalisa bagaimana kinerja keuangan yang terjadi di Kabupaten Dairi dengan adanya Otonomi Daerah. Sehingga peneliti mengangkat judul penelitiannya yaitu “Analisis Kinerja Keuangan Di Kabupaten Dairi Dalam Era Otonomi Daerah”.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan yang telah diuraikan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana Kinerja Keuangan Pemerintahan Kabupaten Dairi jika dilihat menggunakan Rasio Kemandirian?

---

<sup>2</sup> Abdul Halim, **Akuntansi Sektor Publik; Akuntansi Keuangan Daerah**, Salemba empat, (Jakarta: 2002).

2. Bagaimana Kinerja Keuangan Pemerintahan Kabupaten Dairi jika dilihat menggunakan Rasio Efektivitas?
3. Bagaimana Kinerja Keuangan Pemerintahan Kabupaten Dairi jika dilihat menggunakan Rasio Efisiensi Keuangan Daerah?
4. Bagaimana Kinerja Keuangan Pemerintahan Kabupaten Dairi jika dilihat menggunakan Rasio Keserasian?

### **1.3 Tujuan dan Mamfaat Penelitian**

Sesuai dengan latar belakang dan rumusan masalah yang telah diajukan diatas, maka penelitian ini bertujuan untuk mengetahui gambaran kinerja keuangan di Kabupaten Dairi jika dilihat dari Rasio Kemandirian, Rasio Efektivitas, Rasio Efisiensi, dan Rasio Keserasian di Kabupaten Dairi.

Hasil penelitian ini diharapkan memberikan mamfaat antara lain:

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat sebagai pengalaman serta dapat menambah wawasan dibidang ilmu akuntansi khususnya akuntansi pemerintahan.

2. Bagi Pemerintah Daerah khususnya Pemerintah Kabupaten Dairi diharapkan hasil penelitian ini bisa menjadi referensi untuk meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat yang ada di Kabupaten Dairi sesuai dengan tujuan otonomi daerah.
3. Bagi peneliti selanjutnya dapat dijadikan gambaran atau tumpuan didalam melakukan penelitian yang lebih mendalam lagi dalam bidang yang sama.

## **BAB II**

### **LANDASAN TEORI**

#### **2.1 Otonomi Daerah**

Secara etimologi, istilah otonomi berasal dari bahasa Latin. Kata otonomi berasal dari kata “autos” yang berarti “sendiri”, kata kedua berasal dari kata “namos” yang memiliki arti “Aturan”, sehingga otonomi berdasarkan etimologi memiliki arti pengaturan sendiri, memerintah sendiri atau mengatur. Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (2008), otonomi adalah pola pemerintahan sendiri<sup>3</sup>. Sedangkan otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sebagaimana berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 mendefinisikan bahwa otonomi daerah adalah kewenangan Daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi

---

<sup>3</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, (Tahun: 2008).

masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan<sup>4</sup>. Setelah direvisi kembali UU No.22 Tahun 1999 berganti menjadi UU No.32 Tahun 2004 yang mendefinisikan otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Undang-undang No 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diamandemen dengan UU No.12 Tahun 2008 mendefinisikan daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>5</sup> Beberapa aturan perundang-undangan yang berhubungan dengan pelaksanaan Otonomi Daerah, yaitu sebagai berikut:

1. Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.
2. Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
3. Undang-undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.
4. Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
5. Undang-undang No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.
6. Perpu No. 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
7. Undang-undang No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan
8. Undang-undang No. 23 Tahun 2014, yang berlaku saat ini tentang Pemerintahan Daerah.

Otonomi daerah adalah hak penduduk yang tinggal dalam suatu daerah untuk mengatur, mengurus, mengendalikan dan mengembangkan urusannya sendiri dengan menghormati

---

<sup>4</sup> UU Nomor 22 Tahun 1999, tentang **Pemerintahan Daerah**, Pasal. 1

<sup>5</sup> UU Nomor 12 Tahun 2008, **Otonomi Daerah dan Pemerintah Daerah; UU tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.**

peraturan perundangan yang berlaku (Hanif Nurcholis, 2007:30)<sup>6</sup>. Agar berhasil dalam pelaksanaan tujuan tersebut dalam menjalankan segala kewajiban dan tugasnya secara bersama-sama, maka suatu kerjasama memerlukan prinsip-prinsip umum sebagaimana terdapat dalam prinsip “good governance”. Menurut (Kashi Nisjar,1997), secara umum good governance mengandung unsur utama yang terdiri dari akuntabilitas, transparansi, keterbukaan dan aturan hukum.<sup>7</sup> Good governance dicapai melalui pengaturan yang tepat di antara dua fungsi pasar dan fungsi organisasi termasuk organisasi publik, sehingga tercapai transaksi-transaksi dengan biaya rendah (J. B. Kristiadi).

Adapun prinsip-prinsip good governance menurut UNDP:

- a. Partisipasi: Masyarakat memiliki hak suara yang sama.
- b. Aturan hukum: Berkeadilan, ditegakkan, dan dipatuhi secara utuh.
- c. Transparansi: Proses kelembagaan dan informasi dapat diakses secara bebas.
- d. Daya tanggap: Setiap institusi diarahkan pada upaya melayani pihak berkepentingan.
- e. Berorientasi konsensus: Bertindak sebagai penengah dalam kepentingan berbeda.
- f. Berkeadilan: Kesempatan yang sama baik terhadap perempuan maupun laki-laki.
- g. Efektifitas dan Efisiensi: Hasil kegiatan kelembagaan harus sesuai kebutuhan.
- h. Akuntabilitas: Pemimpin memiliki pertanggungjawaban (akuntabilitas) kepada publik.
- i. Bervisi Strategis: Sudut pandang yang luas dan berkelanjutan.

Good governance dapat diartikan sebagai tindakan untuk mengarahkan, mengendalikan, atau memengaruhi masalah publik, pemerintah yang baik adalah baik dalam proses maupun hasilnya. Semua unsur dalam pemerintahan bisa bergerak secara sinergis, tidak saling berbenturan, memperoleh dukungan dari rakyat, serta terbatas dari gerakan-gerakan anarkis yang bisa menghambat proses dan laju pembangunan (Rasul, 2009)<sup>8</sup>. Good governance atau struktur pemerintahan yang baik adalah seperangkat proses yang diberlakukan dalam organisasi, baik swasta maupun negeri untuk menentukan keputusan (Dede, 2003: 178) dalam

---

<sup>6</sup> Hanif Nurcholis, **Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah**, (Jakarta: PT Grasindo.2007), hal. 30

<sup>7</sup> Kashi Nisjar (1997), **Beberapa Catatan Tentang “Good Governance”**, Jurnal Administrasi dan Pembangunan; Himpunan Sarjana Administrasi Indonesia, (Jakarta, Vol 1, No 2)

<sup>8</sup> Sjahruddin Rasul, **PENERAPAN GOOD GOVERNANCE DI INDONESIA DALAM UPAYA PENCEGAHAN TINDAK PIDANA KORUPSI**, 2009.

Dewirahmadanirwati (2018)<sup>9</sup>. Terselenggaranya good governance merupakan prasyarat bagi setiap pemerintahan untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dan mencapai tujuan serta cita-cita berbangsa dan bernegara. Dalam rangka itu diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggung jawaban yang tepat, jelas, legitimate, sehingga penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan dapat berlangsung secara berdaya guna, bersih, dan bertanggung jawab, serta bebas dari kolusi dan nepotisme. Good governance, termasuk transparansi dan akuntabilitas fiskal, merupakan salah satu tali pengikat utama untuk mempertahankan Keutuhan NKRI (Negara Kesatuan Republik Indonesia). Transparansi dan akuntabilitas fiskal itu diharapkan dapat mengurangi sumber potensi konflik atas dasar aspek kehidupan social yaitu suku, agama, ras, dan antar golongan, diharapkan juga dapat mengurangi saling curiga antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah maupun antar pemerintah daerah. Sumber utama permasalahan-permasalahan yang sering terjadi diberbagai daerah yang terjadi secara terus menerus di Indonesia sejak awal kemerdekaannya maupun hingga saat ini adalah terjadinya ketidakadilan yang disebabkan oleh kurangnya transparansi dan akuntabilitas fiskal.

### **2.1.1 Gambaran Pengelolaan Keuangan Daerah Sebelum Otonomi**

Sejak diberlakukannya Rencana Pembangunan Lima Tahun atau Repelita pertama (1969-1974) sampai pada akhir Repelita kelima Tahun 1999, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Indonesia disusun menurut tahun anggaran yang dimulai pada tanggal 01 April dan berakhir 31 Maret tahun berikutnya. Pengelolaan Keuangan Daerah pada masa Orde Baru didasarkan pada Undang-undang Nomor 5 tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintah daerah, menurut UU Nomor 5 Tahun 1974, sumber pembiayaan daerah sangat didominasi oleh bantuan keuangan dari pemerintah pusat. komponen pendapatan yang berasal dari pemerintahan pusat merupakan cerminan atau indikator dari ketergantungan pendanaan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat. Dana yang berasal dari pemerintah pusat tersebut juga membawa dampak kepada kebijakan rencana pemerintah pusat yang secara fisik pelaksanaannya itu berada di daerah, sehingga ada beberapa proyek pemerintah pusat yang dilaksanakan di daerah yang dibiayai oleh

---

<sup>9</sup> (Rasul, 2009) dalam Dewirahmadanirwati, **IMPLEMENTASI OTONOMI DAERAH DALAM MEWUJUDKAN GOOD GOVERNANCE DI DAERAH SUMATERA BARAT**, (Jurnal Ilmiah Pendidikan Scholastic, Vol. 2, No 3, 2018)



pemerintah pusat melalui APBN tetapi dana itu juga masuk di dalam anggaran pemerintah daerah (APBD).

Pengaturan belanja diatur melalui peraturan pemerintahan Nomor 5 Tahun 1975 dan Nomor 6 Tahun 1975 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1994. Tahun 1996 yang mengatur tentang cara penyusunan, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Belanja pembangunan merupakan belanja yang dialokasikan untuk membiayai pekerjaan baik fisik maupun non fisik, dalam jenis belanja rutin berupa belanja barang/jasa, belanja pemeliharaan dan perjalanan dinas terdiri dari sub jenis pengeluaran yang tertera dengan sistem digit. Namun dalam pelaksanaannya, setiap jenis belanja tersebut memiliki digit penutup dengan sebutan pengeluaran lain-lain yang tidak jelas pemamfaatan dan pertanggungjawabannya seperti belanja barang lain-lain, pemeliharaan lain-lain dan perjalanan dinas lain-lain. Dalam komposisi belanja rutin terdapat belanja dengan sebutan pengeluaran tidak termasuk bagian lain dan pengeluaran tidak tersangka yang tidak jelas tujuan penggunaan dan pertanggungjawabannya, prosedur pencairan pengeluaran ini ditentukan oleh kebijakan kepala daerah masing-masing. Pembiayaan belanja rutin di danai dari kemampuan pendapatan asli daerah dan belanja pembangunan didanai dari subsidi pemerintah pusat, belanja pembangunan terdiri dari pekerjaan fisik dan non fisik dimana pekerjaan non fisik sangat sulit diukur tingkat mamfaat dan pencapaian sasaran serta pertanggungjawabannya karena tidak didukung bukti pengeluaran yang memadai.

Dasar hukum dari sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) tersebut masih mengacu pada Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang menempatkan perpajakan sebagai salah satu bentuk kewajiban dari Negara Republik Indonesia, sesuai dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah, pajak dan retribusi merupakan sumber pendapatan daerah agar daerah dapat melaksanakan tujuan dari daerah otonom, yaitu berupa mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, disamping penerimaan yang berasal dari pemerintah yang berupa subsidi/bantuan dan bagi hasil pajak bukan pajak, sumber pendapatan tersebut diharapkan menjadi sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah untuk tujuan mencapai kesejahteraan masyarakat daerah.

Pungutan retribusi didasarkan pada Undang-undang Darurat No. 12 Tahun 1957 yaitu tentang Peraturan Umum Retribusi Daerah memiliki kelemahan:

- a. Hasilnya kurang mencukupi jika dibanding dengan biaya penyediaan jasa yang dilakukan pemerintah daerah.
- b. Prinsip dasar yang ada sangat lemah untuk hal penetapan, pengenaan, dan besarnya tarif yang dikenakan.
- c. Adanya jenis retribusi yang pemungutannya tidak dikaitkan secara langsung dengan jasa pelayanan Pemerintah Daerah sehingga kenyataannya bersifat pajak

### **2.1.2 Gambaran Pengelolaan Keuangan Daerah Setelah Otonomi Daerah**

Era reformasi dimulai pada tahun 1998, yaitu ketika Presiden Soeharto mengundurkan diri dari masa jabatannya sebagai Presiden Indonesia (1967-1998), tepatnya pada 21 Mei 1998 dan digantikan oleh wakil presiden saat itu, B.J. Habibie. Pemerintahan Habibie memperlakukan dasar hukum otonomi daerah yang baru dimana Undang-undang No. 5 Tahun 1974 diganti dengan Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan juga memperlakukan Undang-undang No. 25 Tahun 1999 (kemudian menjadi UU No. 33 Tahun 2004) tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, dimana daerah diberi kewenangan mengurus pembiayaan daerah dengan kekuatan utama pada kemampuan Pendapatan Asli Daerah. Kehadiran Undang-undang No. 34 Tahun 2000 tentang Pendapatan Pajak dan Retribusi Daerah serta peraturan pelaksanaannya merupakan kesempatan lahirnya pengelolaan sumber-sumber pendapatan daerah secara penuh (desentralisasi fiskal). Disamping manajemen pengeluaran daerah, pengelolaan keuangan daerah harus lebih akuntabel dan juga transparan agar lebih efisien dan efektif dalam pengeluaran daerah, hal tersebut dapat disebut sebagai Reformasi Pembiayaan (Mardiasmo, 2002).<sup>10</sup>

Berdasarkan Undang-undang No. 33 tahun 2004, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah rencana keuangan tahunan Pemerintah Daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Mardiasmo, **Akuntansi Sektor Publik**, Penerbit Andi (Yogyakarta, 2002)

<sup>11</sup> UU Nomor 33 Tahun 2004, **Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah**, Pasal 1 No.17

Menurut Dr. Rudy Badrudin (2017:98) "Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah suatu rencana kerja pemerintah daerah yang mencakup seluruh pendapatan atau penerimaan dan belanja atau pengeluaran pemerintah daerah, baik provinsi, kabupaten, dan kota dalam rangka mencapai sasaran pembangunan dalam kurun waktu satu tahun yang dinyatakan dalam satuan uang".<sup>12</sup> Belanja modal merupakan pengeluaran anggaran untuk perolehan asset tetap dan asset lainnya yang nantinya memberi mamfaat lebih dari satu periode akuntansi. Menurut (Darise 2008: 141), belanja modal adalah pengeluaran pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembelian, pengadaan atau pembangunan asset tetap berwujud yang mempunyai nilai mamfaat lebih dari dua belas bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan, seperti dalam bentuk tanah, peralatan mesin, gedung dan bangunan, jalan, irigasi dan jaringan, dan asset tetap lainnya.<sup>13</sup> Pendapatan dan belanja daerah di Indonesia sejak Tahun Anggaran 2001 sampai saat ini disusun menurut tahun anggaran yang dimulai pada tanggal 1 Januari dan berakhir 31 Desember. Pada dasarnya tujuan penyusunan APBD sama halnya dengan tujuan penyusunan APBN, APBD disusun sebagai pedoman penerimaan dan pengeluaran penyelenggara negara di daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan untuk meningkatkan kemakmuran masyarakat. Dengan APBD maka pemborosan, penyelewengan, dan kesalahan dapat dihindari.

Unsur APBD, yaitu:

- a. Rencana kegiatan suatu daerah, beserta uraiannya secara rinci.
- b. Adanya sumber penerimaan yang merupakan target minimal untuk menutupi biaya terkait aktivitas tersebut.
- c. Adanya biaya yang merupakan batas maksimal pengeluaran yang akan dilaksanakan.
- d. Jenis kegiatan dan proyek yang dituangkan dalam bentuk angka
- e. Periode anggaran yang biasanya satu tahun.

Jenis APBD, yaitu:

Sumber pendapatan maupun juga penerimaan daerah terdiri dari:

---

<sup>12</sup> Rudy Badrudin, **Ekonomika Otonomi Daerah**, (Yogyakarta: UPP STIM YKPN, 2017) hal 98

<sup>13</sup> Darise, **Akuntansi Sektor Publik; Akuntansi Keuangan Daerah**, (Jakarta, 2008) hal 141.

- a. Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang terbagi menjadi empat kelompok pendapatan, di antaranya: Pajak Daerah, Retribusi daerah, Hasil pengelolaan kekayaan yang dimiliki daerah, PAD lainnya yang sah berasal dari lain-lain milik Pemda.
- b. Dana bagi hasil; Menurut PP No 55 Tahun 2005 Pasal 19 Ayat 1, dana bagi hasil (DBH) terdiri atas pajak dan sumber daya alam.
- c. Dana alokasi umum; Dana Alokasi Umum (DAU) merupakan dana yang berasal dari APBN, dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.
- d. Dana alokasi khusus; Menurut Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004, dana alokasi khusus (DAK) adalah dana yang bersumber dari pendapatan ABPN yang dialokasikan kepada daerah tertentu. Tujuan dana alokasi khusus untuk membantu mendanai kegiatan khusus, seperti kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan dengan alokasi umum dan kebutuhan yang merupakan komitmen atau prioritas nasional yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional.

Fungsi APBD, yaitu:

Pada Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 13 Tahun 2006, APBD memiliki beberapa fungsi, diantaranya:

- a. Fungsi Otorisasi; Anggaran daerah tersebut menjadi dasar untuk dapat melaksanakan pendapatan serta belanja daerah ditahun bersangkutan
- b. Fungsi Perencanaan; Anggaran daerah tersebut menjadi suatu pedoman bagi manajemen didalam merencanakan suatu kegiatan pada tahun yang bersangkutan.
- c. Fungsi Pengawasan; Anggaran daerah tersebut menjadi suatu pedoman untuk dapat menilai apakah kegiatan atau aktivitas penyelenggaraan pemerintah daerah tersebut sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan.
- d. Fungsi Alokasi; Anggaran daerah tersebut harus diarahkan untuk dapat menciptakan lapangan kerja atau juga mengurangi pengangguran serta pemborosan sumber daya, dan juga meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.

- e. Fungsi Distribusi; Anggaran daerah tersebut harus memperhatikan pada rasa keadilan dan juga kepatuhan.
- f. Fungsi Stabilisasi; Anggaran daerah tersebut menjadi alat untuk dapat memelihara serta mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian suatu daerah

## 2.2 Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Pengertian Kinerja yaitu suatu pencapaian yang didasarkan karena adanya perencanaan, baik secara pribadi maupun didalam suatu organisasi. Kinerja keuangan Pemerintah Daerah adalah tingkat pencapaian dari suatu hasil kerja dibidang keuangan daerah yang meliputi penerimaan dan belanja daerah, sementara keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut, yang dikelola secara efektif, efisien, transparan, serta bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan dan mamfaat untuk masyarakat.

Menurut Sumarjo (2010) Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah yaitu hasil dari kegiatan atau program yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran daerah dengan kuantitas dan kualitas yang terukur, kemampuan daerah dapat diukur dengan menilai efisiensi atas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat.<sup>14</sup> Secara umum pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah berguna untuk mengetahui tingkat kesehatan struktur keuangan daerah, dan tingkat kemandirian suatu daerah dengan melihat kemampuan daerah dalam menggali sumber pendapatan daerah disbanding dengan kewajiban pemerintah dalam membiayai belanja daerah.

Untuk menjalankan tugas pembangunan, menyejahterakan masyarakat dengan memberikan pelayanan terhadap masyarakat tentu saja ada perubahan di dalam anggaran sehingga diperlukan juga laporan pertanggungjawaban keuangan daerah sebagai pedoman untuk menilai kinerja keuangan di daerah tersebut, sehingga pada dasarnya dilakukan suatu analisis untuk melihat serta menilai kinerja keuangan daerah yang terjadi. Salah satu cara untuk

---

<sup>14</sup> Hendro Sumarjo, **PENGARUH KARAKTERISTIK PEMERINTAHAN DAERAH TERHADAP KINERJA KEUANGAN PEMERINTAH DAERAH**, (Surakarta, 2010)

menganalisis kinerja keuangan pemerintahan daerah adalah dengan melakukan analisis rasio keuangan terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakan.

Halim (2007:230) menyatakan bahwa salah satu alat guna menganalisis kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya adalah dengan melakukan analisis rasio keuangan terhadap APBD.<sup>15</sup> Beberapa rasio keuangan yang saya gunakan untuk mengukur akuntabilitas pemerintah daerah didalam penelitian ini yaitu rasio kemandirian keuangan (otonomi fiskal), rasio efektivitas terhadap pendapatan asli daerah, rasio efisiensi keuangan daerah, dan rasio keserasian.

### 2.2.1 Rasio Kemandirian Keuangan Daerah (Otonomi Fiskal)

Rasio Kemandirian Keuangan Daerah menggambarkan tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah. “Rasio Kemandirian Keuangan Daerah ditunjukkan oleh besarnya Pendapatan Asli Daerah dibandingkan dengan pendapatan daerah yang berasal dari sumber lain (Pendapatan Transfer) antara lain: Bagi hasil pajak, Bagi hasil bukan pajak sumber daya alam, Dana alokasi umum dan Alokasi khusus, Dana darurat dan pinjaman” (Widodo,2001).<sup>16</sup> Rasio Kemandirian Keuangan Daerah menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintah, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah (Halim, 2002). Rumus yang digunakan untuk menghitung Rasio Kemandirian adalah:

Rasio Kemandirian =

$$\frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Pendapatan Transfer+Pinjaman}} \times 100\%$$

Rasio Kemandirian menggambarkan keterlibatan daerah terhadap Pendapatan Transfer, tingkat kesejahteraan masyarakat yang baik atau tinggi juga terlihat dari partisipasi masyarakat

---

<sup>15</sup> Halim, **Akuntansi Keuangan Daerah**, Edisi ke 3, Salemba empat, (Jakarta, 2007) hal 230.

<sup>16</sup> Widodo, **Akuntabilitas dan kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah**, Surabaya, tahun 2001, hal 262.

didalam membayar pajak maupun retribusi daerah yang merupakan komponen utama Pendapatan Asli Daerah.

Paul Hersey dan Kenneth Blanchard dalam Halim (2001) mengemukakan mengenai hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah, terutama pelaksanaan undang undang tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, yaitu sebagai berikut:

1. Pola hubungan instruktif, yaitu dimana daerah tidak mampu melaksanakan otonomi daerah secara financial dikarenakan kemampuan keuangannya rendah sekali serta pemerintah pusat lebih berperan dari pada kemandirian Pemerintah Daerah itu sendiri.
2. Pola hubungan konsultatif, yaitu pemerintah pusat lebih banyak memberikan konsultasi karena daerah dianggap sedikit lebih mampu mandiri didalam melaksanakan otonomi daerah serta kemampuan keuangannya rendah.
3. Pola hubungan partisipatif, yaitu peranan pemerintah pusat semakin mulai berkurang dikarenakan tingkat kemandirian suatu daerah otonom sudah mendekati kata mampu didalam pelaksanaan urusan otonomi.
4. Pola hubungan delegatif, yaitu peranan pemerintah pusat sudah tidak ada karena daerah telah benar-benar mampu serta mandiri dalam melaksanakan urusan otonomi daerah.

Sebagai pedoman dalam melihat hubungan tingkat kemandirian dan kemampuan keuangan daerah dapat dilihat dalam tabel sebagai berikut:

**Tabel 2.2.2. 1**

**Hubungan Tingkat Kemandirian dan Kemampuan Keuangan Daerah**

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

Sumber: Kepmendagri No.690.900-327 Tahun 1996

### 2.2.2 Rasio Efektivitas Keuangan Daerah Otonom

Menurut Halim (2012) menyatakan bahwa Rasio Efektivitas menggambarkan kemampuan Pemerintah Daerah dalam merealisasikan Pendapatan yang direncanakan, kemudian dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi rill daerah.<sup>17</sup> Rasio efektivitas menunjukkan kemampuan suatu pemerintah daerah dalam mewujudkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang sudah direncanakan dibandingkan dengan target yang telah ditetapkan berdasarkan potensi rill daerah. Semakin tinggi realisasi penerimaan Pendapatan Asli Daerah dibandingkan target penerimaan PAD, maka akan semakin efektif. Rumus Efektivitas diukur dengan menggunakan rumus sebagai berikut:

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

Sebagai pedoman untuk melihat tingkatan perbedaan kemampuan efektivitas keuangan daerah otonom dapat dikemukakan pada tabel sebagai berikut:

**Tabel 2.2.2. 2**

#### **Kriteria Efektivitas Kemampuan Keuangan Daerah Otonom**

<sup>17</sup> Halim, *Akuntansi Sektor Publik; Akuntansi Keuangan Daerah, Salemba Empat*, (Jakarta: 2012)



Kemampuan Keuangan	Rasio Efektivitas (%)
Sangat Efektif	>100
Efektif	>90-100
Cukup Efektif	>80-90
Kurang Efektif	>60-80
Tidak Efektif	$\leq 60$

Sumber: Departemen Dalam Negeri,  
Kepmendagri No.690.900.327 Tahun 1996

Kriteria Rasio Efektivitas menurut Mahsun (2009), adalah:

1. Jika diperoleh nilai kurang dari 100% ( $x < 100\%$ ), berarti kemampuan keuangannya tidak efektif.
2. Jika diperoleh nilai sama dengan 100% ( $x = 100\%$ ), berarti efektivitas berimbang.
3. Jika diperoleh nilai lebih dari 100% ( $x > 100\%$ ), berarti efektif.

### 2.2.3 Rasio Efisiensi Keuangan Daerah

Mahsun (2006)

menyatakan untuk mengukur tingkat efisiensi dalam mengelola keuangan dengan melihat perbandingan antara realisasi anggaran pendapatan dengan realisasi anggaran belanja.<sup>18</sup> Kinerja keuangan pemerintahan daerah didalam melakukan pemungutan atas pendapatan dikelompokkan sebagai efisien apabila rasio yang dicapai yaitu kurang dari 1 (satu) atau dibawah 100%. Semakin kecil rasio efisiensi keuangan daerah berarti dapat disimpulkan bahwa kinerja keuangan

<sup>18</sup> Mahsun, Pengukuran Kinerja Sektor Publik, Edisi Pertama (Yogyakarta: BPFE, 2006), hal 189.

pemerintah daerah tersebut baik, sehingga pemerintah daerah dituntut untuk menghitung seberapa besar biaya yang dikeluarkan untuk merealisasikan seluruh pendapatan yang diterimanya dengan cermat untuk mengetahui apakah kegiatan pemungutan pendapatannya kategori efisien atau tidak efisien. Rasio Efisiensi Keuangan Daerah diukur dengan:

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

Suatu kegiatan yang dikatakan pelaksanaannya dilakukan secara tepat apabila pekerjaan tersebut telah mencapai hasil dengan biaya yang terendah, dengan mengetahui perbandingan antara realisasi belanja daerah dan realisasi pendapatan daerah dengan menggunakan rumus efisiensi tersebut, maka penilaian kinerja keuangan dapat ditentukan.

**Tabel 2.2.2. 3**

**Kriteria Efisiensi Keuangan Daerah Otonom**

Kemampuan Keuangan	Rasio Efisiensi (%)
tidak efisien	>100
kurang efisien	>90-100
cukup efisien	>80-90
Efisien	>60-80
Sangat efisien	≤ 60

Sumber: Kepmendagri No.690.900-327 Tahun 1996

#### 2.2.4 Rasio Keserasian

Rasio keserasian memberikan gambaran bagaimana pemerintah daerah untuk memprioritaskan alokasi dananya pada belanja operasi dan belanja modal secara maksimal, semakin tinggi persentase dana yang dialokasikan untuk belanja operasional berarti belanja modal yang digunakan untuk menyediakan sarana dan prasarana ekonomi masyarakat cenderung semakin kecil. Terdapat dua perhitungan dalam rasio keserasian, yaitu:

1. Rasio Belanja Operasional, memberikan informasi mengenai porsi belanja daerah yang dialokasikan untuk belanja operasi. Belanja operasi adalah pengeluaran-pengeluaran anggaran untuk kegiatan sehari-hari yang memberi mamfaat dalam jangka pendek dan sifatnya berulang. Rumus rasio belanja operasional yaitu sebagai berikut:

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

2. Rasio Belanja Modal, memberikan informasi mengenai porsi belanja daerah yang dialokasikan untuk investasi dengan bentuk belanja modal pada tahun anggaran bersangkutan. Belanja modal memberikan mamfaat mamfaat dalam jangka menengah serta jangka panjang dan sifatnya juga berulang atau rutin. Rumus rasio belanja modal yaitu sebagai berikut:

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

Rasio belanja operasional dan belanja modal sangat dipengaruhi oleh kontrol atas kegiatan pembangunan serta besarnya kebutuhan investasi yang diperlukan untuk mencapai pertumbuhan yang telah ditargetkan, sehingga belum ada patokan yang pasti berapa besarnya rasio belanja operasional dan rasio belanja modal terhadap APBD yang ideal.

### 2.3 Kerangka Berpikir

**Pengelolaan** Keuangan daerah dan anggaran daerah harus diatur secara hati-hati oleh

Pemerintah Daerah, APBD menjadi sarana kebijakan yang utama bagi pemerintah daerah karena merupakan alat untuk menentukan besarnya pendapatan serta pengeluaran dan membantu didalam pengambilan keputusan yang tepat untuk mencapai pembangunan demi kemajuan daerah itu sendiri. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah suatu rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan daerah. Penelitian ini dilakukan dengan cara menganalisis kinerja keuangan pemerintahan yang ada di Kabupaten Dairi berdasarkan berbagai rasio diantaranya rasio kemandirian, rasio efektivitas, rasio efisiensi, dan rasio keserasian. Berdasarkan penjelasan tersebut, maka peneliti membuat kerangka berpikir sebagaimana ditunjukkan pada kerangka sebagai berikut:



**Gambar: Kerangka Berpikir**

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **3.1 Jenis Penelitian**

Berdasarkan Rancangan penelitian dengan permasalahan yang ada, penelitian ini merupakan penelitian deskripsi kuantitatif yaitu melakukan perhitungan-perhitungan terhadap kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten Dairi yaitu APBD dan LRA, alat ukur kinerja keuangan Pemkab Dairi yang saya gunakan dalam penelitian ini yaitu dengan menggunakan analisis rasio seperti dalam kerangka berpikir yang sudah ada sebelumnya, dengan demikian penelitian ini akan memperoleh jawaban untuk pertanyaan-pertanyaan yang sudah ada pada rumusan masalah.

#### **3.2 Tempat dan Waktu Penelitian**

Penelitian ini dilakukan pada pemerintahan daerah Kabupaten Dairi, dimana waktu penelitian yaitu dimulai pada tahun 2022 dengan mengumpulkan dan menganalisis data-data yang diperlukan dengan mengakses situs resmi Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK), maupun kunjungan langsung ke BPS Jl. Pelita No.15, Batang Beruh, Kabupaten Dairi.

#### **3.3 Jenis dan Sumber Data**

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yaitu data yang diambil melalui perantara atau pihak yang telah mengumpulkan data tersebut sebelumnya sehingga peneliti tidak datang langsung mengambil datanya ke lapangan. Data sekunder merupakan data yang telah ada dan tidak perlu dikumpulkan sendiri oleh peneliti dari berbagai sumber publikasi seperti media elektronik, data sekunder yang digunakan berupa laporan keuangan kinerja pemerintahan Kabupaten Dairi yang diakses peneliti melalui situs resmi DJPK,

yakni: <http://djpk.kemenkeu.go.id>.

Data sekunder yang diperoleh berupa catatan-catatan, laporan keuangan dan berbagai publikasi yang relevan terkait dengan masalah yang diangkat. Penelitian yang menggunakan data sekunder adalah penelitian arsip dimana datanya menggambarkan kejadian masa lalu (Indrianto dan Supomo, 2002).

### **3.4 Metode Pengumpulan Data**

Metode yang digunakan untuk mengumpulkan data penelitian ini adalah dokumentasi, yaitu pengumpulan data dan dokumen-dokumen dan catatan yang berhubungan dengan masalah yang diteliti, data dalam penelitian ini berasal dari data APBD dan LRA Kabupaten Dairi untuk tahun 2017 sampai dengan tahun 2021. Data tersebut diperoleh melalui pencatatan atau softcopy atas data-data yang diperlukan yang diperoleh dari website/situs resmi Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan.

### **3.5 Teknik Analisis Data**

Sesuai

dengan penelitian yang dilakukan, maka teknik analisa yang digunakan adalah deskriptif kuantitatif yaitu melakukan perhitungan data keuangan yang diperoleh untuk memecahkan masalah yang ada sesuai dengan tujuan dari penelitian. Tolak ukur yang digunakan dalam teknik analisis ini adalah Analisis Rasio untuk mengukur kinerja keuangan Pemerintah Daerah yang ada di Kabupaten Dairi, yaitu:

1. Rasio Kemandirian
2. Rasio Efektivitas PAD
3. Rasio Efisiensi
4. Rasio Kecerahan