

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA DAN HIPOTESIS**

#### **2.1 Kajian Teori**

##### **2.1.1 Otonomi Daerah**

Otonomi daerah secara umum di artikan sebagai pemberian kewenangan oleh pemerintahan pusat kepada pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai peraturan perundangan-undangan yang berlaku. Dalam Undang-Undang nomor 22 tahun 1999 sebagai titik awal pelaksanaan otonomi daerah maka pemerintahan pusat menyerahkan sebagian kewenangan kepada pemerintah provinsi dan kabupaten kota untuk mengambil tanggung jawab yang lebih besar dalam pelayanan umum kepada masyarakat setempat. Untuk menjamin proses desentralisasi berlangsung dan berkesinambungan, pada prinsipnya acuan dasar dari otonomi daerah telah di wujudkan melalui diberlakukannya Undang-Undang nomor 22 tahun 1999 dan Undang-Undang nomor 25 tahun 1999 serta regulasi pelaksanaan berupa peraturan pemerintah nomor 104 dengan peraturan pemerintah nomor 110 tahun 2000 yang berlaku efektif 1 januari 2001 merupakan babak baru dalam penyelenggaraan tata pemerintahan yang lebih bercorak desentralisasi. Melalui desentralisasi ini diharapkan dapat ditata kembali hubungan antara pusat dan daerah serta diberikannya peluang dan kesempatan secara luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat.

Hal yang mendasar dalam Undang-Undang ini adalah adanya kebijakan publik yang kuat untuk mendorong pemberdayaan masyarakat, pengembangan prakasa, dan kreativitas, peningkatan peran serta masyarakat dan peningkatan manajemen pengelolaan dana daerah. Arahan yang diberikan oleh undang-undang ini sudah sangat baik. Tetapi apakah ia dapat mewujudkan pemerintahan daerah otonom yang efisien, efektif, transparan dan akuntabel. Hasil yang diinginkan terkait dengan ketaatan penerapan dengan kesesuaian isi pokok-pokok aturan dengan kondisi daerah otonomi lain yaitu :

1. Di bidang pendapatan, Undang-Undang nomor 34 tahun 2000 tentang pajak dan retribusi daerah sebagai pengganti Undan-Undang nomor 18 tahun 1997 (sebelum otonomi) sekaligus dengan PP No 65 dan 66 Tahun 2000 sebagai peraturan pelaksana apakah mampu mendorong daerah mengoptimalkan semua potensi dan member kewenangan lebih luas bagi daerah untuk meningkatkan pendapatan asli daerah;
2. Di bidang belanja, peraturan pemerintah nomor 104 s.d 110 merupakan regulasi pengelolaan belanja daerah. Apakah regulasi ini sebagai peraturan pelaksana mampu meningkatkan kinerja keuangan daerah dalam bentuk pencapaian efisiensi dan efektifitas belanja daerah.

## 2.2 Manajemen Berbasis Kinerja

Tekanan terhadap organisasi sektor publik, khususnya organisasi pemerintah baik pusat maupun daerah serta organisasi sektor publik lainnya untuk memperbaiki kinerjanya mendorong dibangunnya system manajemen organisasi sektor publik yang berbasis kinerja (*performance-based management*). Kemunculan manajemen berbasis kinerja merupakan bagian dari reformasi *new publik management* yang dilakukan oleh negara-negara maju di Eropa dan Anglo-Amerika sejak tahun 1980-an. Fokus pengukuran berbasis kinerja adalah pengukuran kinerja organisasi sector publik yang berorientasi pada pengukuran *outcome* (hasil), bukan lagi sekedar pengukuran *input* atau *output* saja. Beberapa pihak menyebut manajemen publik yang berorientasi pada hasil tersebut dengan nama *result oriented management* (ROM). Istila "*result-oriented government*" yaitu pemerintah yang baik membiayai *outcome* bukan *input* (Osborne at all; 1992).<sup>11</sup>

Perubahan menuju era manajemen berbasis kinerja merupakan bagian dari gerakan *welfare reform* di negara-negara Eropa. Gerakan *welfare reform* menghendaki organisasi sector publik, khususnya pemerintahan, memberikan pelayanan yang efisien dan efektif kepada masyarakat. Konsekuensi gerakan *welfare reform* adalah meningkatkan kebutuhan terhadap system manajemen kinerja.

Organisasi sector publik untuk menggunakan teknik penilaian kinerja yang berfokus pada analisis *cost-outcome* dan *cost-effectiveness* atau program pelayanan

---

<sup>11</sup> Osborne, David and Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government; How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, New York; Penguins Books.

yang diberikan. *Cost-outcome* adalah biaya yang di konsumsi untuk mneghasilkan *outcome* tertentu, sedangkan *cost-effectiveness* mengacu pada efektivitas biaya, yaitu seberapa efektif biaya yang di keluarkan mampu mencapai tujuan yang ditetapkan. Analisis *cost-outcome* dan *cost-effectiveness* tersebut di perlukan karena beberapa alasan. Pertama, terkait dengan adanya kegagalan dalam menentukan indikator social dalam analisis biaya manfaat (*cost-benefit analysis*). Kedua, adanya peran yang semakin besar bagi organisasi sector publik dan tuntutan akuntabilitas. Keberadaan organisasi sector publik adalah untuk memberikan pelayanan, bukan mengejar laba, sehinga pilihan alternatif tindakan dan penilaian atas kinerja menjadi suatu yang sulit. Semakin kompleks pelayanan yang harus dilakukan organisasi sektor publik menciptakan tekanan baru mengenai perlunya dibuat sistem penilaian kinerja yang lebih efektif. Ketiga, tuntutan terhadap penilain kinerja tidak saja berasal dari pihak eksternal, tetapi juga dari pihak internal. Manajemen publik membutuhkan penilaian terhadap pencapaian *outcome* atas program dan kegiatan yang dilakukan serta penilaian manfaat dari dampak aktivitas tersebut terhadap sistem social secara holistik.<sup>12</sup>

Pengukuran kinerja manajemen berbasis kinerja merupakan dua hal yang berkaitan satu sama lain.<sup>13</sup> Akuntabilitas kinerja dapat dicapai apabila organisasi sektor publik memiliki manajemen kinerja yang baik dan pengukuran yang baik.

---

<sup>12</sup> Mahmudi. (2010). *Manajemen Kinerja Sektor Publik*. Penerbit. UPP STIM YKPN; Yokyakarta.

<sup>13</sup> Osborne, David end Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government; How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, New York; Penguins Books. *Ibid.*,

Pengukuran kinerja memiliki kekuatan yang sangat besar kaitannya dengan konsep pemerintah yang berorientasi pada hasil (*results-oriented government*).

Pentingnya pengukuran kinerja tersebut dinyatakan dalam kalimat sebagai berikut :

- Apa yang dapat diukur, dapat dilakukan
- Jika Anda tidak mengukur hasil, Anda tidak bisa mengenal keberhasilan dan kegagalan
- Jika Anda tidak dapat melihat keberhasilan, Anda tidak dapat member imbalan
- Jika Anda tidak dapat member imbalan atas keberhasilan, Anda mungkin member imbalan atas kegagalan
- Jika Anda tidak dapat melihat keberhasilan, Anda tidak dapat berjalan darinya
- Jika Anda tidak dapat mengenali kegagalan, Anda tidak dapat memperbaikinya
- Jika Anda meninjukan hasil, Anda dapat memperoleh dukungan politik

Dalam *Performance Management Handbook* Departemen Energi USA, mendefinisikan manajemen berbasis kinerja merupakan suatu pendekatan sistematis untuk memperbaiki kinerja melalui proses berkelanjutan dalam penetapan sasaran-sasaran kinerja strategis, mengukur kinerja, mengumpulkan, menganalisis, menelaah, dan melaporkan data kinerja serta menggunakan data tersebut untuk memacu perbaikan kinerja.

Berdasarkan definisi tersebut, kata kunci manajemen berbasis kinerja, yaitu:

- Proses yang sistematis
- Untuk memperbaiki kinerja
- Melalui proses berkelanjutan dan berjangka panjang
- Meliputi penetapan sasaran kinerja strategis
- Mengukur kinerja
- Mengumpulkan, menganalisis, menelaah, dan melaporkan data kinerja
- Menggunakannya untuk perbaikan kinerja secara berkelanjutan

Menurut (Mahmudi; 2010), manajemen kinerja adalah proses yang sistematis, artinya untuk memperbaiki kinerja diperlukan langkah-langkah atau tahap-tahap yang terencana dengan baik. Proses perbaikan kinerja bukan merupakan kerja jangka pendek, melainkan merupakan evolutif yang berjangka panjang. Manajemen kinerja tersebut pada akhirnya akan berdampak pada perbaikan budaya kinerja (Mahmudi; 2010).<sup>14</sup>

Menurut (Bernardin at all; 1993),<sup>15</sup> *Performance is defined as the record of outcomes produced on a specified job function or activity during a specified time period. Performance* juga sering diartikan sebagai kinerja, hasil kinerja atau prestasi

---

<sup>14</sup> Mahmudi. (2010). *Manajemen Kinerja Sektor Publik*. Penerbit. UPP STIM YKPN; Yogyakarta.

<sup>15</sup> Bernardin, H. John and Joyce E.A Russell. (1993). *Human Resource Management*. Singapore; McGraw Hill Inc.

kinerja. Kinerja merupakan hasil pekerjaan yang mempunyai hubungan kuat dengan tujuan strategis organisasi (Amstrong; 1998).<sup>16</sup>

Kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam perencanaan strategis suatu organisasi. Istilah kinerja sering digunakan untuk menyebut prestasi atau tingkat keberhasilan individu maupun kelompok. Kinerja bisa diketahui hanya jika individu atau kelompok tersebut mempunyai kriteria keberhasilan yang telah ditetapkan sebelumnya. Kriteria keberhasilan ini berupa tujuan-tujuan atau target-target tertentu yang hendak dicapai. Tanpa ada tujuan atau target, kinerja seseorang atau organisasi tidak mungkin dapat diketahui karena tidak ada tolak ukurnya (Mhmudi; 2007).<sup>17</sup>

Definisi kinerja dari pemahaman secara eksternal, yang membandingkan dengan keseluruhan status organisasi dengan pesaing, pemilik dan standar eksternal dalam merumuskan konsep kinerja secara *multidimensional*, yaitu sebagai *the overall status of and organizaitinin relation to competitors, or aganst its own or externalstandar* (Bill.F at all; 2001).<sup>18</sup> Cara pandang terhadap kinerja baik secara internal maupun eksternal, padadasarnya menunjukkan perlunya satu perhatian terhadap penggunaan standar internal dan eksternal dalam pengukuran kinerja suatu

---

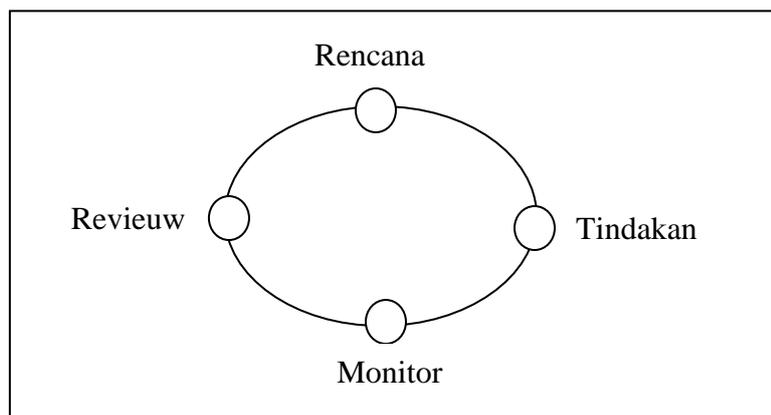
<sup>16</sup> Amstrong, Michael and Angela Baron. (1998). *Performanct Management*. London; Institute Of Personnel Development.

<sup>17</sup> Mahmudi. (2007). *Manajemen Kinerja Sektor Publik*. Penerbit. UPP STIM YKPN; Yokyakarta.

<sup>18</sup> Bill Foster dan Karen R. Seker. (2001). *Pembina untuk Meningkatkan Karyawan*. Jakarta; PPM.

organisasi pelayanan publik. Dalam penjabarannya, beberapa pakar menjabarkan manajemen kinerja dengan pendekatan beberapa model yang berbeda-beda dari yang sederhana sampai ke proses yang mendalam berikut adalah model yang dimulai dari tahapan awal, yaitu menyusun rencana, melakukan tindakan pelaksanaan, memonitor jalannya dan hasil pelaksanaannya serta meriview. Hal ini dapat digambarkan sebagai berikut;

Gambar 2.1  
Siklus Manajemen Kinerja Deming (*siklus*)<sup>19</sup>



*Performance Management.*

## 2.3 Kinerja Keuangan Daerah

### 2.3.1 Pengertian Kinerja Keuangan Daerah

Menurut (Mahmudi; 2007) kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam perencanaan strategis suatu organisasi. Istilah kinerja sering digunakan untuk menyebut prestasi atau

<sup>19</sup> Amstrong, Michael and Angela Baron. (1998). *Performanct Management*. London; Institute Of Personnel Development.

tingkat keberhasilan individu maupun kelompok. Kinerja bisa diketahui hanya jika individu atau kelompok tersebut mempunyai kriteria keberhasilan yang telah ditetapkan sebelumnya. Kriteria keberhasilan ini berupa tujuan-tujuan atau target-target tertentu yang hendak dicapai. Tanpa ada tujuan atau target, kinerja seseorang atau organisasi tidak mungkin dapat diketahui karena tidak ada tolak ukurnya.<sup>20</sup>

Kinerja sebagai catatan hasil yang diproduksi pada fungsi pekerjaan tertentu atau kegiatan selama periode waktu tertentu dari definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa pencapaian kinerja tinggi adalah sebuah prestasi untuk setiap organisasi dan unit organisasi, oleh karena itu setiap organisasi diperlukan untuk terus meningkatkan kinerjanya (Bernardin; 1993).<sup>21</sup>

Menurut (Agustina, Oesi; 2013), dalam hubungannya dengan kinerja keuangan di daerah kinerja keuangan daerah adalah tingkat pencapaian dari suatu hasil kerja di bidang keuangan daerah yang meliputi penerimaan dan belanja daerah dengan menggunakan indikator keuangan yang ditetapkan melalui suatu kebijakan atau ketentuan perundang-undangan selama satu periode anggaran. Bentuk kinerja tersebut berupa rasio keuangan yang terbentuk dari unsur laporan pertanggungjawaban kepala daerah berupa perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Mahmudi. (2007). *Manajemen Kinerja Sektor Publik*. Penerbit. UPP STIM YKPN; Yogyakarta. *Ibid.*,

<sup>21</sup> Bernardin, H. John and Joyce E.A Russell. (1993). *Human Resource Management*. Singapore; McGraw Hill Inc. *Ibid.*,

<sup>22</sup> Agustina, Oesi. (2013). *Analisis Kinerja Pengelolaan Keuangan Daerah dan Tingkat Kemandirian Daerah Di Era Otonomi Daerah Kota Malang*. Laporan Penelitian UBM Malang.

Dari definisi diatas dapat disimpulkan bahwa, kinerja keuangan daerah adalah tingkat capaian dari suatu hasil kerja di bidang keuangan daerah dengan menggunakan indikator keuangan yang telah ditetapkan sebelumnya dengan tujuan untuk mengetahui kemampuan suatu daerah dalam mengelola keuangannya.

### **2.3.2 Tujuan Pengukuran Kinerja Keuangan Daerah**

Tujuan pengukuran kinerja pengelolaan keuangan pemerintah daerah menurut adalah untuk memenuhi tiga maksud yaitu;<sup>23</sup>

1. Untuk memperbaiki kinerja pemerintah, ukuran kinerja dimaksudkan untuk membantu pemerintah berfokus pada tujuan dan sasaran program unit kerja, sehingga pada akhirnya akan meningkatkan efektivitas dalam memberi pelayanan publik.
2. Untuk mengalokasikan sumber daya dan pembuatan keputusan.
3. Untuk mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan.

### **2.3.3 Indikator Kinerja Keuangan Daerah**

Menurut (M. Mohammad; 2006), pengukuran kinerja pemerintah daerah harus mencakup pengukuran kinerja keuangan. Hal ini terkait dengan tujuan

---

<sup>23</sup> Mardiasmo. (2002). *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Andi; Yogyakarta.

organisasi pemerintah daerah dengan indikator kinerja keuangan daerah meliputi;<sup>24</sup>

- 1) Indikator masukan (*inputs*), misalnya :
  - a. Jumlah dana yang dibutuhkan
  - b. Jumlah pegawai yang dibutuhkan
  - c. Jumlah infra struktur yang ada
  - d. Jumlah waktu yang digunakan
- 2) Indikator proses (*proses*), misalnya :
  - a. Ketaatan pada peraturan perundangan
  - b. Rata-rata yang diperlukan untuk memproduksi atau menghasilkan layanan jasa
- 3) Indikator keluaran (*output*), misalnya :
  - a. Jumlah produk atau jasa yang dihasilkan
  - b. Ketepatan dalam memproduksi barang atau jasa
- 4) Indikator hasil (*outcome*), misalnya :
  - a. Tingkat kualitas produk dan jasa yang dihasilkan
  - b. Produktivitas para karyawan atau pegawai
- 5) Indikator manfaat (*benefit*), misalnya :
  - a. Tingkat kepuasan masyarakat
  - b. Tingkat partisipasi masyarakat
- 6) Indikator *impact*, misalnya :

---

<sup>24</sup> Mahsun, Mohammad. (2006). *Pengukuran Kinerja Sektor Publik*. Yogyakarta; BPFE.

- a. Peningkatan kesejahteraan masyarakat
- b. Peningkatan pendapatan masyarakat

## **2.4 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)**

### **2.4.1 Pengertian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)**

Dalam Undang-Undang nomor 33 pasal 1 ayat 17, menyebutkan bahwa APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD ditetapkan dengan peraturan daerah. APBD merupakan rencana keuangan tahunan daerah, dimana disatu sisi menggambarkan anggaran pengeluaran guna membiayai kegiatan-kegiatan dan proyek-proyek daerah dalam satu tahun anggaran dan disisi lain menggambarkan penerimaan daerah guna membiayai pengeluaran yang telah dianggarkan.

Dalam pernyataan standar akuntansi pemerintahan nomor 2 paragraf 8 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). APBD merupakan dokumen anggaran tahunan, maka seluruh rencana penerimaan dan pengeluaran pemerintah daerah yang akan dilaksanakan pada satu tahun anggaran dicatat dalam APBD. Dengan demikian APBD dapat menjadi cerminan kinerja dan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai dan mengelola penyelenggaraan pemerintah dan pelaksanaan pembangunan di daerah masing-masing pada satu tahun anggaran.

Berdasarkan pasal 64 ayat 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah, maka pada orde baru Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dapat didefinisikan sebagai rencana operasional keuangan pemerintah daerah dimana pada satu pihak menggambarkan perkiraan pengeluaran setinggi-tingginya guna membiayai kegiatan-kegiatan dan proyek-proyek daerah selama satu tahun anggaran tertentu, dan pihak lain menggambarkan perkiraan dan sumber-sumber penerimaan daerah guna menutupi pengeluaran-pengeluaran yang dimaksud.

Menurut (Abdul Halim; 2012), Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah suatu rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang disetujui oleh DPRD (Undang-Undang nomor 17 tahun 2003 pasal 1 butir 8 tentang keuangan negara). Semua penerimaan daerah dan pengeluaran daerah harus dicatat dan dikelola dalam APBD. Penerimaan dan pengeluaran daerah tersebut adalah dalam rangka pelaksanaan tugas-tugas desentralisasi. Sedangkan penerimaan dan pengeluaran yang berkaitan dengan pelaksanaan dekonsentrasi atau tugas pembantuan tidak dicatat dalam APBD.<sup>25</sup>

APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam satu tahun anggaran. APBD merupakan rencana pelaksanaan semua pendapatan daerah dan semua belanja daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dalam tahun anggaran tertentu. Pemungutan semua penerimaan daerah bertujuan

---

<sup>25</sup> Halim, Abdul. (2012). *Pengelolaan Keuangan Daerah. Edisi Ketiga*. Yogyakarta; UPP STIM YKPN. *Ibid.*,

untuk memenuhi target yang ditetapkan dalam APBD. Demikian pula semua pengeluaran daerah dan ikatan yang membebani daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dilakukan sesuai jumlah dan sasaran yang ditetapkan dalam APBD. Karena APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah, maka APBD menjadi dasar pula bagi kegiatan pengendalian, pemeriksaan dan pengawasan keuangan daerah.

Tahun anggaran APBD sama dengan tahun anggaran APBN yaitu mulai 1 Januari dan berakhir tanggal 31 desember tahun yang bersangkutan. Sehingga pengelolaan, pengendalian, dan pengawasan keuangan daerah dapat dilaksanakan berdasarkan kerangka waktu tersebut. APBD disusun dengan pendekatan kinerja yaitu suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau *output* dari perencanaan alokasi biaya atau *input* yang ditetapkan. Jumlah pendapatan yang dianggarkan dalam APBD merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat tercapai untuk setiap sumber pendapatan. Pendapatan dapat direalisasikan melebihi jumlah anggaran yang telah ditetapkan. Berkaitan dengan belanja, jumlah belanja yang dianggarkan merupakan batas tertinggi untuk setiap jenis belanja. Jadi, realisasi belanja tidak boleh melebihi jumlah anggaran belanja yang telah ditetapkan. Penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup. Setiap pejabat dilarang melakukan tindakan yang berakibat pengeluaran atas beban APBD

apabila tidak tersedia atau tidak cukup tersedia anggaran untuk membiayai pengeluaran tersebut.

Anggaran daerah pada hakekatnya merupakan salah satu alat yang memegang peranan penting dalam rangka meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab. Dengan demikian maka APBD harus benar-benar dapat mencerminkan kebutuhan masyarakat dengan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Atas dasar tersebut, penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) hendaknya mengacu pada norma-norma dan prinsip anggaran yakni sebagai berikut;<sup>26</sup>

1. Transparansi dan akuntabilitas anggaran

Transparansi anggaran merupakan salah satu persyaratan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, bersih dan bertanggung jawab (*good governance*), sejalan dengan “*Code of good practice on fiscal transparency*”, maka dalam proses wacana publik sebagai salah satu instrumen kontrol pengelolaan anggaran daerah, perlu diberikan keleluasaan masyarakat untuk mengakses informasi tentang kinerja dan akuntabilitas anggaran. Oleh karena itu anggaran harus mampu

---

<sup>26</sup> <sup>26</sup> Halim, Abdul. (2012). *Pengelolaan Keuangan Daerah. Edisi Ketiga*. Yogyakarta; UPP STIM YKPN. *Ibid.*,

memberikan informasi yang lengkap, akurat dan tepat waktu untuk kepentingan masyarakat, pemerintah daerah, dan pemerintah pusat.

## 2. Disiplin anggaran

Struktur anggaran harus disusun dan dilaksanakan secara konsisten dengan berorientasi kepada kebutuhan masyarakat tanpa harus meninggalkan keseimbangan antara pembiayaan penyelenggaraan pemerintah, pembangunan, dan pelayanan masyarakat. Oleh karena itu anggaran yang di susun harus berlandaskan asas efisiensi, tepat guna, dan dapat di pertanggungjawabkan.

## 3. Keadilan anggaran

Pembiayaan pemerintah di lakukan melalui mekanisme pajak dan retribusi yang dipikul oleh segenap masyarakat. Untuk itu pemerintah wajib mengalokasikan penggunaannya secara adil agar dapat di nikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi dalam pemberian pelayanan. Penetapan besarnya pajak dan retribusi harus mampu menggambarkan nilai-nilai rasional yang transparan dalam menentukan tingkat pelayanan bagi masyarakat.

## 4. Efisiensi dan efektivitas anggaran

Dana yang tersedia harus dimanfaatkan sebaik mungkin untuk dapat menghasilkan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan yang maksimal guna kepentingan masyarakat. Oleh karenanya, dalam penyusunan

anggaran harus memperhatikan tingkat efisiensi alokasi dan efektivitas kegiatan dalam pencapaian tujuan dan sasaran yang jelas.

#### 5. Format anggaran

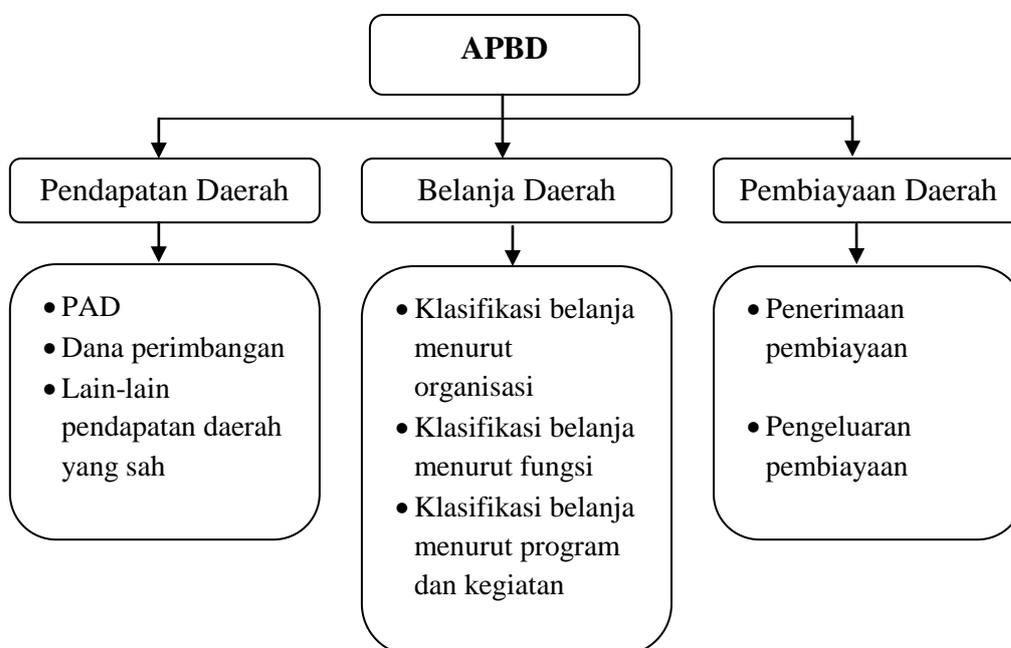
Pada dasarnya anggaran disusun berdasarkan anggaran defisit (*deficit budget format*). Selisih antara pendapatan dan belanja mengakibatkan terjadinya surplus dan defisit anggaran. Apabila terjadi *surplus* dapat membentuk dana cadangan, sedangkan apabila *defisit* dapat ditutupi melalui sumber pembiayaan pinjaman dan atau penerbitan obligasi sesuai ketentuan perundang-undang yang berlaku.

### **2.4.2 Struktur Anggaran Daerah (APBD)**

Menurut (Mardiasmo; 2002), struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) berdasarkan Kepmendagri nomor 13 tahun 2006 terdiri dari 3 bagian yaitu:

1. Pendapatan daerah yakni semua penerimaan daerah dalam periode tahun anggaran tertentu yang menjadi hak daerah.
2. Belanja daerah yakni semua pengeluaran daerah dalam periode tahun anggaran tertentu yang menjadi beban daerah.
3. Pembiayaan yakni transaksi keuangan daerah yang dimaksudkan untuk menutup selisih antara pendapatan daerah dan belanja daerah.

Gambar 2.2

Struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)<sup>27</sup>

#### 2.4.2.1 Pendapatan Daerah

Pendapatan daerah meliputi semua penerimaan uang melalui rekening kas umum daerah, yang menambah ekuitas dana lancar, yang merupakan hak daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak perlu dibayar kembali oleh daerah. pendapatan daerah terdiri atas:

##### a) Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang diperoleh daerah berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan untuk mengumpulkan dana guna keperluan daerah yang bersangkutan dalam

<sup>27</sup> Mardiasmo. (2002). *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Andi; Yogyakarta.

membiayai kegiatannya. PAD terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah dan pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

1. Pajak daerah merupakan pungutan yang dilakukan pemerintah daerah berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku. Pajak daerah ini dapat dibedakan dalam dua kategori yaitu pajak daerah yang ditetapkan oleh peraturan daerah dan pajak negara yang pengelolaannya dan penggunaannya diserahkan kepada daerah.
2. Retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan
3. Hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan adalah penerimaan yang berupa hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, yang terdiri dari bagian laba perusahaan daerah air minum, bagian laba lembaga keuangan bank, bagian laba lembaga keuangan non bank, bagian laba perusahaan milik daerah lainnya dan bagian laba atas penyertaan modal/investasi kepada pihak ketiga.
4. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah meliputi hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dapat dipisahkan, jasa giro, pendapatan bunga dan komisi, potong ataupun bentuk lain sebagai akibat penjualan

dan atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah (Mardiasmo; 2002).

**b) Dana Perimbang**

Dana Perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Berdasarkan Undang-Undang nomor 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah, dana perimbangan terdiri dari:

1. Dana bagi hasil adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi. Dana Bagi Hasil bersumber dari pajak dan sumber daya alam.
2. Dana alokasi umum adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.
3. Dana alokasi khusus adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional (Mardiasmo; 2002).

**c) Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah**

Lain-lain pendapatan yang sah merupakan seluruh pendapatan daerah selain PAD dan dana perimbangan yang meliputi:

1. Hibah tidak mengikat hibah tidak mengikat diartikan bahwa pemberian hibah tersebut ada batas akhirnya tergantung pada kemampuan keuangan daerah dan kebutuhan atas kegiatan tersebut dalam menunjang penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hibah berasal dari pemerintah, pemerintah daerah lainnya, badan/lembaga, organisasi swasta dalam negeri, kelompok masyarakat/perorangan, dan lembaga luar negeri yang tidak mengikat.
2. Dana darurat adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan kepada daerah yang mengalami bencana nasional, peristiwa luar biasa, dan/atau krisis solvabilitas. Dana darurat dari pemerintah dalam rangka penanggulangan korban atau kerusakan akibat bencana alam. Pemerintah mengalokasikan dana darurat yang berasal dari APBN untuk keperluan mendesak yang diakibatkan oleh bencana nasional dan/atau peristiwa luar biasa yang tidak dapat ditanggulangi oleh daerah dengan menggunakan sumber APBD.
3. Dana bagi hasil pajak dari provinsi ke kabupaten atau kota penganggaran dana bagi hasil yang bersumber dari pendapatan provinsi kepada kabupaten/kota atau pendapatan kabupaten/kota kepada pemerintah desa atau pendapatan pemerintah daerah tertentu kepada pemerintah daerah

lainnya pada APBD memperhitungkan rencana pendapatan pada penetapan tahun anggaran, sedangkan pelampauan target tahun anggaran tertentu yang belum direalisasikan kepada pemerintah daerah dan menjadi hak pemerintah kabupaten/kota atau pemerintah desa ditampung dalam perubahan APBD tahun anggaran akan datang.

4. Dana penyesuaian dan dana otonomi khusus adalah dana yang dialokasikan untuk membiayai pelaksanaan otonomi khusus suatu daerah, sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang nomor 21 tahun 2001 tentang otonomi khusus bagi Provinsi Papua, dan penyesuaian otonomi khusus bagi provinsi yang menerima DAU lebih kecil dari tahun anggaran sebelumnya.
5. Bantuan keuangan dari propinsi atau dari pemerintah daerah lainnya pemerintah provinsi atau pemerintah kabupaten/kota dapat menganggarkan bantuan keuangan kepada pemerintah daerah lainnya dan kepada desa yang didasarkan pada pertimbangan untuk mengatasi kesenjangan fiskal, membantu pelaksanaan urusan pemerintahan daerah yang tidak tersedia alokasi dananya, sesuai kemampuan keuangan masing-masing daerah. Pemberian bantuan keuangan dapat bersifat umum dan bersifat khusus. Bantuan keuangan yang bersifat umum digunakan untuk mengatasi kesenjangan fiskal dengan menggunakan formula antara lain variabel: pendapatan daerah, jumlah penduduk, jumlah penduduk miskin dan luas wilayah yang ditetapkan dengan

peraturan kepala daerah. Bantuan keuangan yang bersifat khusus digunakan untuk membantu capaian kinerja program prioritas pemerintah daerah/desa penerima bantuan keuangan sesuai dengan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan penerima bantuan. Pemanfaatan bantuan keuangan yang bersifat khusus ditetapkan terlebih dahulu oleh pemberi bantuan (Darise, Nurlan; 2009).<sup>28</sup>

#### **2.4.2.2 Belanja Daerah**

Komponen berikutnya dari APBD adalah belanja daerah. Belanja daerah meliputi semua pengeluaran dari rekening kas umum daerah yang mengurangi ekuitas dana lancar, yang merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah. Belanja daerah dipergunakan dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi atau kabupaten/kota yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan yang ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan.

Menurut ((Darise, Nurlan; 2009), urusan wajib adalah urusan yang sangat mendasar yang berkaitan dengan hak dan pelayanan dasar kepada masyarakat yang wajib diselenggarakan oleh pemerintah daerah Sedangkan urusan pilihan adalah urusan pemerintah yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai kondisi,

---

<sup>28</sup> Darise, Nurlan. (2009). *Pengelolaan Keuangan Daerah, Pedoman Untuk Eksekutif dan Legislatif, Rangkuman 7 Undang-Undang, 30 Peraturan Pemerintah dan 15 Permendagri*. Jakarta; Indeks.

kekhasan, dan potensi keunggulan daerah. Belanja daerah dibagi atas dua yaitu:

### **1. Belanja Tidak Langsung**

Belanja tidak langsung adalah belanja yang penganggarannya tidak dipengaruhi secara langsung oleh adanya usulan program atau kegiatan. Belanja tidak langsung merupakan belanja yang dianggarkan setiap bulan dalam satu tahun anggaran sebagai konsekuensi dari kewajiban pemerintah daerah secara periodik kepada pegawai yang bersifat tetap dan atau kewajiban untuk pengeluaran belanja lainnya yang umumnya diperlukan secara periodik.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 kelompok belanja tidak langsung terdiri dari:

- a. Belanja pegawai merupakan belanja kompensasi, dalam bentuk gaji dan tunjangan, serta penghasilan lainnya yang diberikan kepada pegawai negeri sipil yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.
- b. Belanja bunga digunakan untuk menganggarkan pembayaran bunga utang yang dihitung atas kewajiban pokok utang (*principal outstanding*) berdasarkan perjanjian pinjaman jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang.
- c. Belanja subsidi digunakan untuk menganggarkan bantuan biaya produksi kepada perusahaan/lembaga tertentu agar harga jual

produksi/jasa yang dihasilkan dapat terjangkau oleh masyarakat banyak. Belanja subsidi dianggarkan sesuai dengan keperluan perusahaan/lembaga penerima subsidi dalam peraturan daerah tentang APBD yang peraturannya lebih lanjut dituangkan dalam peraturan kepala daerah.

- d. Belanja hibah bersifat bantuan yang tidak mengikat/tidak secara terus menerus dan harus digunakan sesuai dengan persyaratan yang ditetapkan dalam naskah perjanjian hibah daerah.
- e. Bantuan sosial digunakan untuk menganggarkan pemberian bantuan dalam bentuk uang dan/atau barang kepada masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat. Bantuan sosial diberikan tidak secara terus menerus/tidak berulang setiap tahun anggaran, selektif dan memiliki kejelasan peruntukan penggunaannya.
- f. Belanja bagi hasil digunakan untuk menganggarkan dana bagi hasil yang bersumber dari pendapatan provinsi kepada kabupaten/kota atau pendapatan kabupaten/kota kepada pemerintah desa atau pendapatan pemerintah daerah tertentu kepada pemerintah daerah lainnya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.
- g. Bantuan keuangan digunakan untuk menganggarkan bantuan keuangan yang bersifat umum atau khusus dari provinsi kepada kabupaten/kota, pemerintah desa, dan kepada pemerintah daerah

Iainnya atau dari pemerintah kabupaten/kota kepada pemerintah desa dan pemerintah daerah Iainnya dalam rangka pemerataan dan/atau peningkatan kemampuan keuangan. Bantuan keuangan yang bersifat umum peruntukan dan penggunaannya diserahkan sepenuhnya kepada pemerintah daerah/pemerintah desa penerima bantuan. Bantuan keuangan yang bersifat khusus peruntukan dan pengelolaannya diarahkan/ditetapkan oleh pemerintah daerah pemberi bantuan.

- h. Belanja tidak terduga merupakan belanja untuk kegiatan yang sifatnya tidak biasa atau tidak diharapkan berulang seperti penanggulangan bencana alam dan bencana sosial yang tidak diperkirakan sebelumnya, termasuk pengembalian atas kelebihan penerimaan daerah tahun-tahun sebelumnya yang telah ditutup.<sup>29</sup>

## **2. Belanja Langsung**

Belanja langsung adalah belanja yang penganggarannya dipengaruhi secara langsung oleh adanya program atau kegiatan. berdasarkan peraturan menteri dalam negeri nomor 13 tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah, mengenai belanja langsung yang terdapat dalam pasal 50, kelompok belanja langsung dari suatu kegiatan dibagi menurut jenis belanja yang terdiri dari:

---

<sup>29</sup> Darise, Nurlan. (2009). *Pengelolaan Keuangan Daerah, Pedoman Untuk Eksekutif dan Legislatif, Rangkuman 7 Undang-Undang, 30 Peraturan Pemerintah dan 15 Permendagri*. Jakarta: Indeks. *Ibid.*,

- a. Belanja pegawai, untuk pengeluaran honorarium atau upah dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintahan daerah.
- b. Belanja barang dan jasa digunakan untuk pengeluaran pembelian/pengadaan barang yang nilai manfaatnya kurang dari 12 bulan atau pemakaian jasa dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintahan daerah. Pembelian/pengadaan barang atau pemakaian jasa mencakup belanja barang pakai habis, bahan/ material, jasa kantor, premi asuransi, perawatan kendaraan bermotor, cetak/penggandaan, sewa rumah/gedung/gudang/parkir, sewa sarana mobilitas, sewa alat berat, sewa perlengkapan dan peralatan kantor, makanan dan minuman, pakaian dinas dan atributnya, pakaian kerja, pakaian khusus dan hari-hari tertentu, perjalanan dinas, perjalanan dinas pindah tugas dan pemulangan pegawai.
- c. Belanja modal digunakan untuk pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembelian/pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari 12 bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan, seperti dalam bentuk tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan, irigasi dan jaringan, dan aset tetap lainnya. Nilai pembelian/pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud yang dianggarkan dalam belanja modal hanya sebesar harga beli/bangun aset. Belanja honorarium panitia pengadaan dan administrasi pembelian/pembangunan untuk

memperoleh setiap aset yang dianggarkan pada belanja modal dianggarkan pada belanja pegawai dan/atau belanja barang dan jasa.

Dalam keputusan menteri dalam negeri nomor 29 tahun 2002 pasal 6 ayat 2, format pengeluaran belanja daerah dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) meliputi: belanja administrasi umum, belanja operasi dan pemeliharaan serta belanja modal yakni;

a. Belanja Administrasi Umum

Belanja administrasi umum adalah belanja tidak langsung yang dialokasikan pada kegiatan non investasi dan tidak menambah aset daerah.

b. Belanja Operasional dan Pemeliharaan

Belanja operasional dan pemeliharaan adalah belanja langsung yang dialokasikan pada kegiatan non investasi dan tidak menambah aset daerah.

c. Belanja Modal

Belanja modal adalah belanja langsung yang digunakan untuk membiayai investasi dan menambah aset daerah/modal daerah yang

bermanfaat langsung bagi masyarakat, yang mengarah pada perbaikan pelayanan masyarakat (Darise, Nurlan; 2009).<sup>30</sup>

### **2.4.2.3 Pembiayaan Daerah**

Pembiayaan daerah meliputi semua penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya.

Adapun pembiayaan daerah tersebut terdiri dari penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan (Darise, Nurlan; 2009).

#### **1. Penerimaan Pembiayaan**

- a. Sisa lebih perhitungan anggaran TA sebelumnya (SiLPA) Sisa lebih perhitungan anggaran tahun anggaran sebelumnya (SiLPA) mencakup pelampauan penerimaan PAD, pelampauan penerimaan dana perimbangan, pelampauan penerimaan lain-lain pendapatan daerah yang sah, pelampauan penerimaan pembiayaan, penghematan belanja, kewajiban kepada pihak ketiga sampai dengan akhir tahun belum terselesaikan, dan sisa dana kegiatan lanjutan.
- b. Pencairan dana cadangan pencairan dana digunakan untuk menganggarkan pencairan dana cadangan dari rekening dana cadangan ke rekening kas umum daerah dalam tahun anggaran

---

<sup>30</sup> Darise, Nurlan. (2009). *Pengelolaan Keuangan Daerah, Pedoman Untuk Eksekutif dan Legislatif, Rangkuman 7 Undang-Undang, 30 Peraturan Pemerintah dan 15 Permendagri*. Jakarta; Indeks. *Ibid.*,

berkenaan. Jumlah yang dianggarkan yaitu sesuai dengan jumlah yang telah ditetapkan dalam peraturan daerah tentang pembentukan dana cadangan berkenaan.

- c. Hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan digunakan antara lain untuk menganggarkan hasil penjualan perusahaan milik daerah/BUMD dan penjualan aset milik pemerintah daerah yang dikerjasamakan dengan pihak ketiga, atau hasil divestasi penyertaan modal pemerintah daerah.
- d. Penerimaan pinjaman daerah penerimaan pinjaman daerah digunakan untuk menganggarkan penerimaan pinjaman daerah termasuk penerimaan atas penerbitan obligasi daerah yang akan direalisasikan pada tahun anggaran berkenaan.
- e. Penerimaan kembali pemberian pinjaman penerimaan kembali pemberian digunakan untuk menganggarkan posisi penerimaan kembali pinjaman yang diberikan kepada pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah lainnya.
- f. Penerimaan piutang daerah penerimaan piutang digunakan untuk menganggarkan penerimaan yang bersumber dari pelunasan piutang pihak ketiga, seperti berupa penerimaan piutang daerah dari pendapatan daerah, pemerintah, pemerintah daerah lain, lembaga

keuangan bank, lembaga keuangan bukan bank dan penerimaan piutang lainnya.

## **2. Pengeluaran Pembiayaan**

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah, pengeluaran pembiayaan mencakup: pembentukan dana cadangan, penerimaan modal (investasi) pemerintah daerah, pembayaran pokok utang; dan pemberian pinjaman daerah.

- a. Dana cadangan adalah dana yang disisihkan untuk menampung kebutuhan yang memerlukan dana relatif besar yang tidak dapat dipenuhi dalam satu tahun anggaran. Pemerintah daerah dapat membentuk dana cadangan guna mendanai kegiatan yang penyediaan dananya tidak dapat sekaligus/sepenuhnya dibebankan dalam satu tahun anggaran. Pembentukan dana cadangan ditetapkan dengan peraturan daerah. Peraturan daerah mencakup penetapan tujuan pembentukan dana cadangan, program dan kegiatan yang akan dibiayai dari dana cadangan, besaran dan rincian tahunan dana cadangan yang harus dianggarkan dan ditransfer ke rekening dana cadangan, sumber dana cadangan, dan tahun anggaran pelaksanaan dana cadangan. Investasi adalah penggunaan aset untuk memperoleh manfaat ekonomis seperti bunga, dividen, royalti, manfaat sosial

dan/atau manfaat lainnya sehingga dapat meningkatkan kemampuan pemerintah dalam rangka pelayanan kepada masyarakat.

- b. Investasi pemerintah daerah digunakan untuk menganggarkan kekayaan pemerintah daerah yang diinvestasikan baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang. Investasi jangka pendek merupakan investasi yang dapat segera diperjualbelikan/dicairkan, ditujukan dalam rangka manajemen kas dan beresiko rendah serta dimiliki selama kurang dari 12 (dua belas) bulan. Investasi jangka panjang antara lain surat berharga yang dibeli pemerintah daerah dalam rangka mengendalikan suatu badan usaha, misalnya pembelian surat berharga untuk menambah kepemilikan modal saham pada suatu badan usaha, surat berharga yang dibeli pemerintah daerah untuk tujuan menjaga hubungan baik dalam dan luar negeri, surat berharga yang tidak dimaksudkan untuk dicairkan dalam memenuhi kebutuhan kas jangka pendek.
- c. Pembayaran pokok utang didasarkan pada jumlah yang harus dibayarkan sesuai dengan perjanjian pinjaman dan pelaksanaannya merupakan prioritas utama dari seluruh kewajiban pemerintah daerah yang harus diselesaikan dalam tahun anggaran yang berkenaan. Pembayaran pokok utang digunakan untuk menganggarkan pembayaran kewajiban atas pokok utang yang

dihitung berdasarkan perjanjian pinjaman jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang.

- d. Pinjaman daerah adalah semua transaksi yang mengakibatkan daerah menerima sejumlah uang atau menerima manfaat yang bernilai uang dari pihak lain sehingga daerah dibebani kewajiban untuk membayar kembali. Pemberian pinjaman digunakan untuk menganggarkan pinjaman yang diberikan kepada pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah lainnya. Penerimaan kembali pemberian pinjaman digunakan untuk menganggarkan posisi penerimaan kembali pinjaman yang diberikan kepada pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah lainnya, (Darise, Nurlan; 2009).

#### **2.4.3 Tujuan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)**

Tujuan APBD disusun dengan tujuan untuk dijadikan pedoman oleh pemerintah daerah dalam mengatur penerimaan dan belanja untuk pelaksanaan pembangunan daerah sehingga kesalahan, pemborosan dan penyelewengan yang merugikan dapat dihindari. Adapun tujuan APBD yang lain antara lain;

1. Membantu pemerintah dalam hal ini pemerintah daerah mencapai tujuan fiskal
2. Meningkatkan pengaturan atau kordinasi setiap bagian-bagian yang berada pada lingkungan pemerintah daerah.
3. Membantu menghadirkan dan menciptakan efisensi dan keadilan terhadap penyediaan barang dan jasa publik dan umum.

4. Menciptakan prioritas belanja atau keutamaan belanja pemerintahan daerah.
5. Menghadirkan dan meningkatkan transparansi pemerintah daerah terhadap masyarakat luas dan pemerintah daerah dapat mempertanggungjawabkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD)

#### **2.4.4 Fungsi-Fungsi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)**

Fungsi Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 3 ayat (4) Undang-Undang nomor 17 tahun 2003 tentang keuangan negara (Darise, Nurlan; 2009), yaitu:

1. Fungsi Otoritasi

Fungsi otoritasi bermakna bahwa anggaran daerah menjadi dasar untuk merealisasi pendapatan dan belanja pada tahun bersangkutan. Tanpa dianggarkan dalam APBD sebuah kegiatan tidak memiliki kekuatan untuk dilaksanakan.

2. Fungsi perencanaan

Fungsi Perencanaan bermakna bermakna bahwa anggaran daerah menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.

3. Fungsi pengawasan

Fungsi Pengawasan bermakna Anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

#### 4. Fungsi Alokasi

Fungsi alokasi mengandung makna bahwa anggaran daerah harus diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja, mengurangi pengangguran, dan pemborosan sumberdaya, serta meningkatkan efisiensi dan efektifitas perekonomian daerah.

#### 5. Fungsi Distribusi

Fungsi distribusi memiliki makna bahwa kebijakan-kebijakan dalam penganggaran daerah harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

#### 6. Fungsi Stabilitas

Fungsi stabilitas memiliki makna bahwa anggaran daerah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah.

## **2.5 Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah**

Menurut (Halim, Abdul; 2008), untuk melihat kinerja keuangan pemerintah daerah dapat diukur dengan menggunakan analisis kinerja keuangan pemerintah daerah sebagai berikut;<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Halim, Abdul. (2008). *Akuntansi Sektor Publik: Akuntansi Keuangan Daerah*. Jakarta; Salemba Empat.

### 2.5.1 Rasio Desentralisasi Keuangan Daerah

Rasio desentralisasi dihitung berdasarkan perbandingan antara jumlah Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan total penerimaan daerah. Rasio ini menunjukkan derajat kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap total penerimaan daerah. Semakin tinggi kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) maka semakin tinggi kemampuan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan desentralisasi.<sup>32</sup>

Rasio ini dirumuskan sebagai berikut :

$$\text{Derajat Desentralisasi} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Total Pendapatan Daerah}} \times 100\% \quad \dots\dots\dots(1)$$

Tabel 2.1. Pedoman penilaian tingkat desentralisasi keuangan daerah<sup>33</sup>

Kemampuan Keuangan	Desentralisasi Keuangan %
Rendah sekali	0%-25%
Rendah	25%-50%
Sedang	50%-75%
Tinggi	75%-100%

(Sumber; Mahmudi 2009).

### 2.5.2 Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah

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

<sup>32</sup> Halim, Abdul. (2008). *Akuntansi Sektor Publik: Akuntansi Keuangan Daerah*. Jakarta; Salemba Empat.

<sup>33</sup> Mahmudi. (2009). *Manajemen Kinerja Sektor Publik*. Penerbit. UPP STIM YKPN; Yogyakarta.

penerimaan daerah dengan total penerimaan daerah. Semakin tinggi rasio ini maka semakin besar tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat dan/atau pemerintah provinsi (Halim; 2012).<sup>34</sup>

Rasio ini dirumuskan sebagai berikut;

$$\text{Rasio Ketergantungan} = \frac{\text{Pendapatan Transfer}}{\text{Total Pendapatan Daerah}} \times 100\% \dots\dots\dots(2)$$

Tabel 2.2. Pedoman penilaian ketergantungan keuangan daerah<sup>35</sup>

<b>Kemampuan Keuangan</b>	<b>Ketergantungan Keuangan %</b>
Rendah sekali	0%-25%
Rendah	25%-50%
Sedang	50%-75%
Tinggi	75%-100%

(Sumber; Halim 2012).

### 2.5.3 Rasio Kemandirian Keuangan Daerah

Rasio kemandirian keuangan daerah dihitung dengan cara membandingkan jumlah penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di bagi 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.<sup>36</sup>

<sup>34</sup> Halim, Abdul. (2012). *Pengelolaan Keuangan Daerah. Edisi Ketiga*. Yogyakarta; UPP STIM YKPN. *Ibid.*,

<sup>35</sup> Halim, Abdul. (2012). *Pengelolaan Keuangan Daerah. Edisi Ketiga*. Yogyakarta; UPP STIM YKPN. *Ibid.*,

<sup>36</sup> Mahmudi. (2006). *Analisis Laporan Keuangan Pemerintah Daerah*. Penerbit. UPP STIM YKPN; Yogyakarta. *Ibid.*,

Rasio ini dirumuskan sebagai berikut :

$$\text{Rasio Kemandirian} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Transfer Pusat} + \text{Provinsi} + \text{Pinjaman}} \times 100\% \dots\dots\dots(3)$$

Dalam pola hubungan antara Pemerintah pusat dan Pemerintah daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah terutama pelaksanaan Undang-Undang nomor 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, antara lain (Abdul Halim; 2011);<sup>37</sup>

- a. Pola hubungan instruktif, dimana peranan pemerintahan pusat lebih dominan daripada kemandirian Pemerintah daerah (daerah yang tidak mampu melaksanakan otonomi daerah).
- b. Pola hubungan konsultatif, yaitu campur tangan pemerintah pusat sudah mulai berkurang karena daerah 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 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.

---

<sup>37</sup> Halim, Abdul. (2001). *Pengelolaan Keuangan Daerah*. Yogyakarta; UPP STIM YKPN.

Tabel 2.3. Pedoman penilaian kemandirian keuangan daerah.<sup>38</sup>

<b>Kemampuan Daerah</b>	<b>Kemandirian %</b>	<b>Pola Hubungan</b>
Rendah sekali	0%-25%	Instruktif
Rendah	25%-50%	Konsultatif
Sedang	50%-75%	Partisipatif
Tinggi	75%-100%	Delegatif

(Sumber; Halim, Abdul 2012)

#### 2.5.4 Rasio Efektivitas Pendapatan Asli Daerah

Rasio efektivitas Pendapatan Asli Daerah (PAD) dihitung dengan cara membandingkan realisasi penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan ditarget penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dianggarkan (Mahmudi; 2006).<sup>39</sup>

Rasio ini dirumuskan sebagai berikut :

$$\text{Rasio Efektivitas PAD} = \frac{\text{Realisasi Penerimaan (PAD)}}{\text{Target Penerimaan PAD}} \times 100\% \dots\dots\dots(4)$$

Tabel 2.4. Pedoman penilaian efektivitas pendapatan asli daerah.<sup>40</sup>

<b>Kemampuan Daerah</b>	<b>Efektivitas %</b>
Sangat efektif	> 100%

<sup>38</sup> Halim, Abdul. (2012). *Pengelolaan Keuangan Daerah. Edisi Ketiga*. Yogyakarta; UPP STIM YKPN. *Ibid.*,

<sup>39</sup> Mahmudi. (2006). *Analisis Laporan Keuangan Pemerintah Daerah*. Penerbit. UPP STIM YKPN; Yogyakarta.

<sup>40</sup> Halim, Abdul. (2012). *Pengelolaan Keuangan Daerah. Edisi Ketiga*. Yogyakarta; UPP STIM YKPN. *Ibid.*,

---

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

---

*(Sumber; Halim, Abdul 2012)*

## 2.6 Penelitian Terdahulu

Terkait dengan bidang penelitian yang akan dilakukan, penulis bertitik tolak dari beberapa penelitian terdahulu khususnya penelitian yang berkenaan dengan kinerja keuangan pemerintah daerah di Indonesia, diantaranya;

Table 1.2.  
Perbedaan Penelitian Penulis dengan Penelitian Terdahulu

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Tahun	Hasil Penelitian Terdahulu	Perbedaan dengan Penelitian Penulis
1	Bambang Ibnu Marto, Abdul Hakim, Andy Fefta Wijaya, dan Ruth Nur Pratiwi.	<i>The Performance of Revenue Office in the Perspective of New Public Management - (Study on Performance of Local Tax Management in Makassar, Indonesia)</i>	2015	Hasil studi berdasarkan analisis pengukuran kinerja organisasi publik dilakukan dengan pendekatan keuangan ( <i>Value for Money</i> ) dengan indikator Efisien, Efektif dan Ekonomis (3E) menunjukkan kinerja keuangan Dinas Pendapatan Daerah Pemerintah Kota (Dispenda) Makassar dari Indonesia, telah memenuhi target dan nilai prinsip yang sesuai pengukuran untuk uang. Sementara, kinerja pajak daerah berdasarkan indikator dari upaya pajak, efektivitas pajak dan efisiensi pajak menunjukkan pajak daerah potensi eksplorasi belum maksimal, tapi	Perbedaan penelitian terdahulu dengan penelitian penulis terletak pada model penelitian yakni penelitian terdahulu menggunakan model pendekatan keuangan ( <i>value for money</i> ) Efisien, Efektif dan Ekonomis (3E) sedangkan penelitian peneliti menggunakan model pendekatan deskriptif kualitatif pada analisis rasio keuangan pemerintah daerah antara lain rasio desentralisasi, rasio ketergantungan dan rasio kemandirian dan rasio efektivitas Pendapatan Asli Daerah

				prestasi pada target anggaran dan penggunaan program ini mencakup kategori yang efektif dan efisien.	(PAD).
2	James Paul, Alfred Renyaan, Salim Ubud, M.S. Idrus, dan Djumahir.	<i>Effect of Fiscal Autonomy and Economic Growth on Local Financial Performance (A Study on Local Government Of Papua Province)</i>	2012	Hasil penelitian menunjukkan bahwa variabel otonomi fiskal dan variabel pertumbuhan ekonomi daerah mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah provinsi papua.	Peneliti terdahulu menggunakan analisis model prediksi nilai (asumsi). Sedangkan penelitian penulis menggunakan model pendekatan deskriptif dengan penekanan pada beberapa analisis rasio keuangan pemerintah daerah antara lain rasio desentralisasi, rasio ketergantungan dan rasio kemandirian dan rasio efektivitas Pendapatan Asli Daerah (PAD). Begitu pula waktu dan tempat penelitian.
3	Oesi Agustina.	Analisis Kinerja Pengelolaan Keuangan Daerah dan Tingkat Kemandirian Daerah di Era Otonomi Daerah Kota Malang.	2013	Hasil penelitian berdasarkan hasil analisis dari kota tersebut menjelaskan bahwa rata-rata kinerja pengelolaan keuangan dan tingkat kemandirian daerah kota malang di era otonomi daerah berdasarkan analisis rasio keuangan menunjukkan kinerja yang baik.	Perbedaan penelitian terdahulu dengan penelitian penulis terletak pada model penelitian yakni penelitian terdahulu hanya menggunakan model analisis rasio keuangan sedangkan peneliti menambahkan model deskriptif kualitatif analisis intraktif Miles dan

					Huberman. Dan perbedaan pada waktu dan tempat penelitian.
4	Joko Pramono.	Analisis Rasio Keuangan untuk Menilai Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kota Surakarta.	2014	Hasil penelitian menunjukkan Kinerja keuangan Pemerintah Kota Surakarta untuk tahun 2010 dan 2011 yang masih kurang atau perlu menjadi perhatian adalah pada aspek kemandirian dan aspek keserasian. Dan Kemandirian Pemerintah Kota Surakarta dalam memenuhi kebutuhan dana untuk penyelenggaraan kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat masih sangat rendah.	Perbedaan penelitian terdahulu dengan penelitian penulis terletak pada model penelitian yakni penelitian terdahulu menggunakan model pendekatan keuangan analisis rasio sedangkan penelitian peneliti menggunakan model pendekatan deskriptif kualitatif dengan penekanan pada beberapa analisis rasio keuangan pemerintah daerah antara lain rasio desentralisasi, rasio ketergantungan dan rasio kemandirian dan rasio efektivitas Pendapatan Asli Daerah (PAD).
5	Arfandi Arief.	Analisis Kinerja Keuangan pemerintah Provinsi Kalimantan Timur Tahun Anggaran 2009-2012.	2013	Hasil penelitiannya menjelaskan bahwa, tingkat pertumbuhan rata-rata pada pemerintah daerah provinsi kaltim tahun anggaran 2009-2012 sebesar 28,92% menunjukkan pertumbuhan yang positif untuk pertumbuhan PAD dan belanja aparatur daerah/belanja tidak langsung menunjukkan rata-rata pertumbuhan	Perbedaan penelitian terdahulu dengan penelitian penulis terletak pada model yakni peneliti menggunakan model pendekatan deskriptif kualitatif dengan penekanan pada beberapa analisis rasio keuangan pemerintah daerah antara lain rasio desentralisasi, rasio

				positif sebesar 11,33%. Sedangkan untuk belanja pelayanan publik/belanja langsung menunjukkan rata-rata pertumbuhan positif sebesar 20,35%.	ketergantungan dan rasio kemandirian dan rasio efektivitas Pendapatan Asli Daerah (PAD). Dan perbedaan pada waktu dan tempat penelitian.
6	M.K Satya Azhar.	Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Sebelum dan Setelah Otonomi (Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Sumatera Utara)	2008	Hasil penelitian menunjukkan pencapaian kinerja keuangan sebelum otonomi dan setelah otonomi. Kinerja keuangan yang diukur lewat desentralisasi fiskal, upaya fiskal, dan tingkat kemampuan pembiayaan memiliki perbedaan-perbedaan, namun untuk tingkat efisiensi penggunaan anggaran tidak memiliki perbedaan yang signifikan.	Perbedaan penelitian terdahulu dengan penelitian penulis terletak pada model penelitian yakni penelitian terdahulu menggunakan dua model analisis rasio keuangan antaranya rasio desentralisasi fiskal dan upaya fiskal. Sedangkan penelitian penulis menambahkan beberapa analisis keuangan antara lain analisis rasio desentralisasi, rasio ketergantungan, dan rasio kemandirian serta rasio efektivitas Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang merupakan penggunaan model pendekatan deskriptif kualitatif dengan metode kualitatif. Penelitian sebelumnya bertempat di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Sumatera Utara sedangkan penelitian penulis bertempat di Kabupaten

					Pulau Morotai lima tahun terakhir 2011-2015.
7	Emanuel Be Haukilo.	Evaluasi Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Timor Tengah Utara (Studi Kasus Sebelum dan Sesudah Otonomi Daerah).	2011	Hasil penelitian menunjukkan bahwa; derajat desentralisasi fiskal (tingkat kemandirian daerah) Sejak tahun 2001 diberlakukan otonomi daerah mengalami peningkatan presentase pendapatan asli daerah dengan rata-rata laju pertumbuhan yang di tinjau dari presentase Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap total penerimaan daerah dengan rata-rata presentase 9,67% sebelum otonomi daerah dan 18,14% sesudah otonomi daerah.	Perbedaan penelitian terdahulu dengan penelitian penulis terletak pada lokasi dan waktu. Variabel penelitian tersebut menggunakan analisis rasio keuangan daerah yakni derajat desentralisasi (kemandirian daerah), rasio kebutuhan fiskal dan rasio kapasitas sedangkan variabel penelitian penulis adalah analisis rasio desentralisasi, rasio ketergantungan, rasio kemandirian dan rasio efektivitas Pendapatan Asli Daerah (PAD).
8	Bahrin Assidiqi.	Analisis kinerja keuangan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Klaten Tahun 2008-2012.	2014	Hasil penelitian menunjukkan kinerja keuangan pendapatan dan belanja daerah secara umum dapat dikatakan baik, meskipun tingkat ketergantungan terhadap pemerintah pusat semakin tinggi dan pemungutan pajak daerah masih belum efisien serta dalam keserasian belanja belum terjadi keseimbangan antara belanja operasi dengan belanja modal.	Perbedaan penelitian terdahulu dengan penelitian penulis terletak pada model penelitian yakni penelitian terdahulu menggunakan model analisis rasio ketergantungan dan rasio keserasian keuangan daerah. Sedangkan penelitian penulis menambahkan beberapa analisis keuangan antara lain analisis rasio desentralisasi, rasio ketergantungan,

					dan rasio kemandirian serta rasio efektivitas Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang merupakan penggunaan model pendekatan deskriptif kualitatif. Dan perbedaan pada waktu dan tempat penelitian. Jika penelitian sebelumnya bertempat di Kabupaten Klaten tahun 2014, penelitian penulis bertempat di Kabupaten Pulau Morotai dalam lima tahun terakhir 2011-2015.
9	Anggi M. Cahya.	Analisis Rasio Efektivitas Keuangan Pengaruhnya Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah (Studi Kasus pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Kabupaten Tasikmalaya).	2010	Hasil penelitian menjelaskan rasio efektivitas keuangan terhadap kinerja pemerintah daerah adalah positif. Rasio efektivitas keuangan mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah terbukti dari tahun ke tahun mengalami perbaikan yang signifikan membaik.	Perbedaan penelitian terdahulu dengan penelitian penulis terletak pada variabel analisis penelitian terdahulu hanya menggunakan satu model analisis yakni rasio efektivitas keuangan daerah. Sedangkan penelitian penulis menambahkan beberapa analisis keuangan antara lain analisis rasio desentralisasi, rasio ketergantungan, dan rasio kemandirian serta rasio efektivitas Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang merupakan penggunaan model pendekatan deskriptif kualitatif.

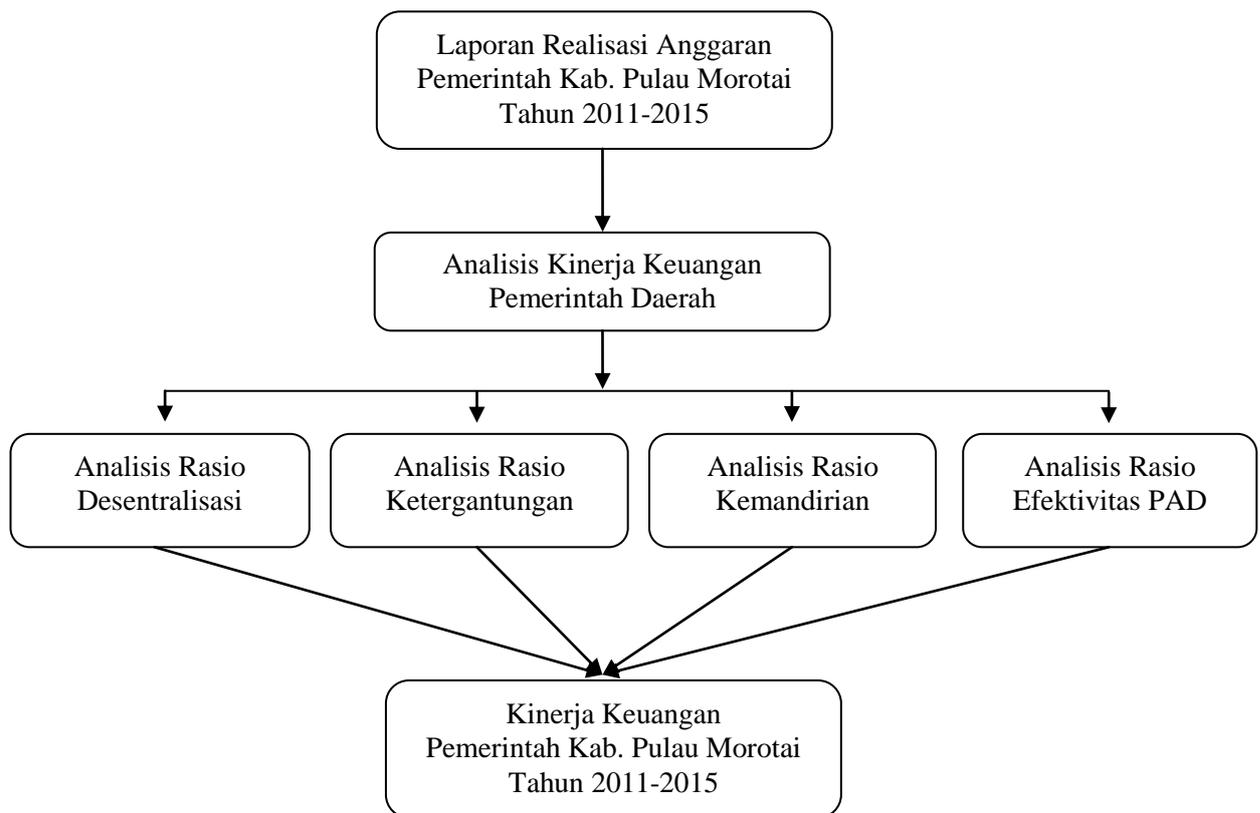
					Penelitian sebelumnya bertempat di Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Kabupaten Tasikmalaya sedangkan penelitian penulis bertempat di Kabupaten Pulau Morotai lima tahun terakhir 2011-2015.
10	Fahrudin Pasolo	<i>The Tendency of Revenue and Levies Contributions to the PAD Jayapura before and after the Law No. 28 of 2009</i>	2015	Hasil penelitian menjelaskan bahwa rata-rata kontribusi pajak terhadap PAD baik sebelum dan sesudah pelaksanaan UU No.28 tahun 2009 menunjukkan peningkatan namun kontribusi retribusi menurun. Namun, kontribusi PAD Untuk Total Pendapatan Daerah (TPD) menunjukkan peningkatan (naik).	Perbedaan penelitian terdahulu dengan penelitian penulis terletak pada model penelitian yakni penelitian terdahulu menggunakan model analisis rasio pajak dan rasio kontribusi PAD. Peneliti menambahkan beberapa rasio yakni rasio desentralisasi, rasio ketergantungan dan rasio kemandirian dan rasio efektivitas Pendapatan Asli Daerah (PAD).

## 2.6 Karangka Pemikiran

Karangka pikir dalam penelitian ini disajikan dalam bentuk skema sebagai berikut;

Gambar 2.3

Skema karangka pemikiran analisis rasio keuangan pemerintah daerah kabupaten pulau morotai.



### 2.6.1 Rasio Desentralisasi Keuangan Daerah

Menurut (Mahmudi; 2009), rasio desentralisasi dihitung berdasarkan perbandingan antara jumlah Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan total penerimaan daerah. Rasio ini menunjukkan derajat kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap total penerimaan daerah. Semakin tinggi kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) maka semakin tinggi kemampuan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan desentralisasi.<sup>41</sup>

Dalam data empiris mengenai ada tidaknya perbedaan kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota untuk periode sebelum dan setelah diberlakukan otonomi daerah. Hasil penelitian menunjukkan pencapaian kinerja keuangan sebelum otonomi dan setelah otonomi. Kinerja keuangan yang diukur lewat desentralisasi fiskal, upaya fiskal, dan tingkat kemampuan pembiayaan memiliki perbedaan-perbedaan, namun untuk tingkat efisiensi penggunaan anggaran tidak memiliki perbedaan yang signifikan. Hal ini dapat dilihat dari rasio desentralisasi ada tiga rasio yang dihitung hanya satu rasio yang mengalami peningkatan, dua lainnya menurun. Untuk rasio total Pendapatan Asli Daerah (PAD)/ Total Penerimaan Daerah (TPD) mengalami penurunan dari 0.069004 menjadi 0.031793. Rasio Sumbangan dari Pemerintah Pusat (SUM)/ Total Penerimaan Daerah (TPD) mengalami penurunan dari 0.622352 menjadi 0.063148, sedangkan rasio Bagi Hasil Pajak atau Bukan Pajak (BHPBP)/ Total Penerimaan Daerah (TPD)

---

<sup>41</sup> Mahmudi. (2009). *Manajemen Kinerja Sektor Publik*. Penerbit. UPP STIM YKPN; Yogyakarta. *Ibid.*,

mengalami kenaikan dari 0.121396 menjadi 0.571464 (Azhar, Muhammad K.S: 2008)<sup>42</sup>

Perbedaan penelitian terdahulu dengan penelitian penulis terletak pada model penelitian yakni penelitian terdahulu menggunakan dua model analisis rasio keuangan antaranya rasio desentralisasi fiskal dan upaya fiskal. Sedangkan penelitian penulis menambahkan beberapa analisis keuangan antara lain analisis rasio desentralisasi, rasio ketergantungan, dan rasio kemandirian serta rasio efektivitas Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang merupakan penggunaan model deskriptif kualitatif. Penelitian sebelumnya bertempat di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Sumatera Utara sedangkan penelitian penulis bertempat di Kabupaten Pulau Morotai lima tahun terakhir 2011-2015.

### **2.6.2 Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah**

Rasio ketergantungan keuangan daerah dihitung dengan cara membandingkan jumlah pendapatan transfer yang diterima oleh penerimaan daerah dengan total penerimaan daerah. Semakin tinggi rasio ini maka semakin besar tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat dan / atau pemerintah provinsi (Mahmudi; 2006).<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Azhar, Muhammad Karya Satya. (2008). *Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Sebelum Dan Setelah Otonomi*. Laporan Penelitian Akuntansi Pascasarjana Universitas Sumatra Utara Medan.

<sup>43</sup> Mahmudi. (2006). *Analisis Laporan Keuangan Pemerintah Daerah*. Penerbit. UPP STIM YKPN; Yogyakarta. *Ibid.*,

Kinerja keuangan pendapatan dan belanja daerah Kabupaten Klaten Tahun 2008-2012 hasil penelitian menunjukkan kinerja keuangan pendapatan dan belanja daerah secara umum dapat dikatakan baik, meskipun tingkat ketergantungan terhadap pemerintah pusat semakin tinggi dan pemungutan pajak daerah masih belum efisien serta dalam keserasian belanja belum terjadi keseimbangan antara belanja operasi dengan belanja modal. Perbedaan penelitian terdahulu dengan penelitian penulis terletak pada model penelitian yakni penelitian terdahulu menggunakan model analisis rasio ketergantungan dan rasio keserasian keuangan daerah. Sedangkan penelitian penulis menambahkan beberapa analisis keuangan antara lain analisis rasio desentralisasi, rasio ketergantungan, dan rasio kemandirian serta rasio efektivitas Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang merupakan penggunaan model deskriptif kualitatif. Dan perbedaan pada waktu dan tempat penelitian. Jika penelitian sebelumnya bertempat di Kabupaten Klaten tahun 2014, penelitian penulis bertempat di Kabupaten Pulau Morotai dalam lima tahun terakhir 2011-2015 (Assidiqi, Bahrun; 2014).<sup>44</sup>

### **2.6.3 Rasio Kemandirian Keuangan Daerah**

Rasio kemandirian keuangan daerah dihitung dengan cara membandingkan jumlah penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di bagi dengan jumlah pendapatan transfer dari pemerintah pusat dan provinsi serta

---

<sup>44</sup> Assidiqi, Bahrun. (2014). *Analisis Kinerja Keuangan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Klaten Tahun 2008-2012*. Jurnal Penelitian.

pinjaman daerah. Semakin tinggi angka rasio ini menunjukkan pemerintah daerah semakin tinggi kemandirian keuangan daerahnya (Mahmudi; 2006).<sup>45</sup>

Terkait evaluasi kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten timor tengah utara. Kesimpulan dari penelitian tersebut adalah derajat desentralisasi fiskal (tingkat kemandirian daerah) sejak tahun 2001 diberlakukan otonomi daerah mengalami peningkatan presentase Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan laju pertumbuhan yang ditinjau dari presentase Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap total penerimaan daerah dengan rata-rata presentase 9,67% sebelum otonomi daerah dan 18,14% sesudah otonomi daerah. Persamaan penelitian tersebut dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti terletak pada variabel penelitiannya yaitu menggunakan rasio keuangan daerah. Perbedaan penelitian tersebut dengan penelitian yang peneliti laksanakan terletak pada lokasi dan beberapa variabel rasio keuangan daerah. Penelitian tersebut dilaksanakan di Kabupaten Timor Tengah Utara, sedangkan penelitian ini berlokasi di Kabupaten Pulau Morotai. Variabel penelitian tersebut menggunakan analisis rasio keuangan daerah yakni derajat desentralisasi (kemandirian daerah), rasio kebutuhan fiskal dan rasio kapasitas, sedangkan variabel penelitian penulis adalah analisis rasio desentralisasi, rasio ketergantungan, rasio

---

<sup>45</sup> Mahmudi. (2006). *Analisis Laporan Keuangan Pemerintah Daerah*. Penerbit. UPP STIM YKPN; Yogyakarta. *Ibid.*,

kemandirian dan efektivitas Pendapatan Asli Daerah (PAD) (Haukilo, Be Emanuel; 2011).<sup>46</sup>

#### **2.6.4 Rasio Efektivitas Pendapatan Asli Daerah (PAD)**

Rasio efektivitas Pendapatan Asli Daerah (PAD) dihitung dengan cara membandingkan realisasi penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan target penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dianggarkan. Analisis rasio efektivitas keuangan pengaruhnya terhadap kinerja pemerintah daerah. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui rasio efektivitas keuangan pada BAPPEDA Kabupaten Tasikmalaya, serta untuk mengetahui seberapa besar pengaruh rasio efektivitas keuangan terhadap kinerja pemerintah daerah pada BAPPEDA Kabupaten Tasikmalaya (Cahaya, M. Anggi; 2010).<sup>47</sup>

Hasil penelitian ini menjelaskan bahwa rasio efektivitas keuangan terhadap kinerja pemerintah daerah adalah positif. Rasio efektivitas keuangan mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah terbukti dari tahun ke tahun mengalami perbaikan yang signifikan membaik. Terlihat data persentase pengaruh rasio efektivitas keuangan terhadap kinerja pemerintah daerah adalah sebesar 59%, sedangkan sisanya yaitu sebesar 41% dipengaruhi oleh faktor lain. Hasil uji menunjukkan

---

<sup>46</sup> Haukilo, Be Emanuel. (2011). *Evaluasi Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Timor Tengah Utara (Studi Kasus Sebelum dan Sesudah Otonomi Daerah)*. Tesis UNS; Surakarta.

<sup>47</sup> Cahya, Melintha Anggi. (2010). *Analisis Rasio Efektivitas Keuangan Pengaruhnya terhadap Kinerja Pemerintah Daerah (Studi Kasus Pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Kabupaten Tasikmalaya)*; Jurnal Penelitian.

bahwa rasio efektivitas keuangan mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah, dengan demikian maka hipotesis penulis yang mengungkapkan rasio efektivitas keuangan berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah.

Kesamaan penelitian terdahulu dengan penelitian penulis adalah keduanya sama-sama menggunakan metode deskriptif analisis rasio keuangan daerah. Perbedaan penelitian terdahulu dengan penelitian penulis terletak pada variabel analisis penelitian terdahulu menggunakan satu model analisis yakni rasio efektivitas keuangan daerah. Sedangkan penelitian penulis menambahkan beberapa analisis keuangan antara lain analisis rasio desentralisasi, rasio ketergantungan, dan rasio kemandirian serta rasio efektivitas Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang merupakan penggunaan model deskriptif kualitatif. Penelitian sebelumnya bertempat di Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Kabupaten Tasikmalaya sedangkan penelitian penulis bertempat di Kabupaten Pulau Morotai lima tahun terakhir 2011-2015.