

## **BAB II**

### **KINERJA KEUANGAN PEMERINTAHAN DAERAH**

#### **2.1 Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah**

##### **2.1.1 Kinerja**

Kinerja merupakan hasil kerja yang di capai seseorang atau pegawai yang menghasilkan output, efisien, efektifitas yang berkaitan dengan produktivitas secara kualitas maupun kuantitas sesuai dengan yang di pertanggungjawabkan (Mangkunegara, 2002). Dapat diartikan juga kinerja merupakan hasil keberhasilan seorang atau kelompok individu dalam melakukan sebuah kegiatan atau pekerjaan yang dapat menghasilkan berupa output atau tingkah laku dalam suatu periode dalam mencapai tujuan individu atau kelompok di sebuah instansi atau organisasi. Yang dilakukan oleh segala segmen, peringkat dan jabatan di suatu instansi ataupun organisasi.

Dalam (Darise, 2008) Kinerja Keuangan merupakan hasil realisasi pendapatan dan belanja yang disusun dan diukur berdasarkan basis akrual. Kinerja keuangan dapat disimpulkan merupakan gambaran kondisi keuangan perusahaan atau keuangan sebuah instansi yang dapat diukur dengan cara tertentu yang dapat berupa realisasi pendapatan dan belanja yang disusun berdasarkan basis akrual yang menghasilkan sebuah kesimpulan akan keberhasilan perusahaan atau instansi dalam mengelola keuangan.

##### **2.1.2 Kinerja Keuangan Daerah**

Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah adalah keluaran/hasil dari kegiatan/program yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran daerah dengan kuantitas dan kualitas yang terukur, kemampuan daerah

dapat diukur dengan menilai efisiensi atas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat (Hendro Sumarjo,2010).

Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah adalah kemampuan suatu daerah untuk menggali dan mengelola sumber-sumber keuangan asli daerah dalam memenuhi kebutuhannya guna mendukung berjalannya sistem pemerintahan, pelayanan kepada masyarakat dan pembangunan daerahnya dengan tidak tergantung sepenuhnya kepada pemerintah pusat dan mempunyai keleluasaan di dalam menggunakan dana-dana untuk kepentingan masyarakat daerah dalam batas-batas yang ditentukan peraturan perundang-undangan (Ibnu Syamsi,1986: 199).

Dari beberapa pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah adalah tingkat capaian dari suatu hasil kerja di bidang keuangan daerah yang meliputi anggaran dan realisasi anggaran dengan menggunakan indikator keuangan yang ditetapkan melalui suatu kebijakan atau ketentuan perundang-undangan selama periode anggaran.

Organisasi sektor publik yang salah satunya pemerintah merupakan organisasi yang bertujuan memberikan pelayanan publik kepada masyarakat dengan sebaik-baiknya, misalnya dalam bidang pendidikan, kesehatan, keamanan, penegakan hukum, transportasi dan sebagainya. Pelayanan publik diberikan kepada masyarakat yang merupakan salah satu stakeholder organisasi sektor publik, oleh karena itu Pemerintah Daerah wajib menyampaikan laporan pertanggung jawaban kepada DPRD selaku wakil rakyat di pemerintahan. Dengan asumsi tersebut dapat dikatakan bahwa Pemerintah Daerah membutuhkan sistem pengukuran kinerja yang bertujuan untuk membantu manajer publik untuk menilai pencapaian suatu strategi melalui alat ukur finansial dan non finansial. Sistem pengukuran kinerja sendiri dapat dijadikan sebagai alat pengendalian organisasi. Kinerja yang baik bagi

Pemerintah Daerah dicapai ketika administrasi dan penyediaan jasa oleh Pemerintah Daerah dilakukan pada tingkat yang ekonomis, efektif dan efisien.

Ada beberapa kriteria yang dapat dijadikan ukuran untuk mengetahui kemampuan pemerintah daerah dalam mengatur rumah tangganya sendiri, yaitu kemampuan structural organisasinya, kemampuan aparatur Pemerintah Daerah, Kemampuan mendorong partisipasi masyarakat, dan kemampuan keuangan daerah (Ibnu Syamsi, 1986: 99).

1. Kemampuan struktural organisasinya

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

2. Kemampuan aparatur Pemerintah Daerah

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

3. Kemampuan mendorong partisipasi masyarakat

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

4. Kemampuan keuangan Daerah

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

### **2.1.3 Tujuan Pengukuran Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah**

Pengukuran Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah dilakukan untuk memenuhi 3 tujuan yaitu (Mardiasmo, 2002: 121) :

1. Memperbaiki kinerja Pemerintah Daerah.
2. Membantu mengalokasikan sumber daya dan pembuatan keputusan.
3. Mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan.

Pengukuran Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah dilakukan untuk digunakan sebagai tolok ukur dalam (Halim 2007:230):

1. Menilai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan otonomi daerah.
2. Mengukur efektivitas dan efisiensi dalam merealisasikan pendapatan daerah.
3. Mengukur sejauh mana aktivitas pemerintah daerah dalam membelanjakan pendapatan daerahnya.
4. Mengukur kontribusi masing-masing sumber pendapatan dalam pembentukan pendapatan daerah.
5. Melihat pertumbuhan atau perkembangan perolehan pendapatan dan pengeluaran yang dilakukan selama periode waktu tertentu.

### **2.1.4 Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah**

Dalam kaitannya dengan pemerintah daerah adalah kinerja keuangan daerah merupakan tingkat pencapaian suatu hasil kerja atau pengelolaan di bidang keuangan yang meliputi anggaran dan realisasi anggaran dengan menggunakan indikator keuangan yang telah ditetapkan oleh kebijakan atau perundang-undangan yang diukur selama periode anggaran, yang dimana pengukurannya dalam penelitian

mengkombinasikan analisis perbandingan laporan keuangan, analisis trend atau tendensi dan analisis rasio. Yang dimana pengukurannya dengan menilai dari kinerja keuangan APBD. Dalam buku karangan Mahmudi yang berjudul Analisis Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (2010) analisis Kinerja Keuangan APBD dapat dilakukan dalam tiga bagian yaitu:

1. Analisis Kinerja Keuangan Pendapatan Daerah

Analisis Kinerja Keuangan Pendapatan Daerah yang secara umum dinilai dari besar kecilnya antara realisasi pendapatan dan anggarannya. Salah satu indikator kinerja dapat dikatakan baik apabila realisasi melampaui anggaran atau target yang telah ditentukan. Analisis kinerja keuangan pendapatan daerah dikatakan baik tidak hanya melihat realisasi pendapatan keuangan telah melampaui target anggaran atau belum, tetapi juga melihat komponen pendapatan lain yang lebih berpengaruh.

Berdasarkan realisasi anggaran, kita dapat melakukan Analisis Kinerja Keuangan Pendapatan Daerah dengan cara :

- a. Analisis varians pendapatan daerah.

Cara ini dilakukan dengan cara menghitung selisih antara realisasi pendapatan dengan dana yang dianggarkan. Hasil selisih anggaran tersebut berguna untuk memberikan informasi bagi pengguna dalam menganalisis kinerja pendapatan. Anggaran pendapatan adalah target minimal yang harus diperoleh oleh pemerintah daerah. Dimana Pemerintah Daerah dikatakan memiliki kinerja pendapatan yang baik apabila mampu memperoleh pendapatan melebihi jumlah target anggaran yang telah ditentukan. Sebaliknya, apabila realisasi pendapatan dibawah jumlah yang

dianggarkan atau dapat dikatakan tidak mencapai target anggaran, maka hal itu dinilai kurang baik bahkan dapat dikatakan buruk.

b. Analisis pertumbuhan pendapatan daerah

Cara ini dilakukan dengan cara menghitung selisih antara realisasi pendapatan dengan dana yang dianggarkan. Hasil selisih anggaran tersebut berguna untuk memberikan informasi bagi pengguna dalam menganalisis kinerja pendapatan. Anggaran pendapatan adalah target minimal yang harus diperoleh oleh pemerintah daerah. Dimana Pemerintah Daerah dikatakan memiliki kinerja pendapatan yang baik apabila mampu memperoleh pendapatan melebihi jumlah target anggaran yang telah ditentukan. Sebaliknya, apabila realisasi pendapatan dibawah jumlah yang dianggarkan atau dapat dikatakan tidak mencapai target anggaran, maka hal itu dinilai kurang baik bahkan dapat dikatakan buruk.

2. Analisis Rasio Keuangan

a. Rasio Derajat Desentralisasi

Rasio ini merupakan tolak ukur kewenangan dan tanggung jawab yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengelola dan mengoptimalkan pendapatan. Kemampuan daerah dalam melakukan penyelenggaraan desentralisasi adalah dengan ditunjukkan tingginya PAD, semakin tinggi PAD maka semakin tinggi kemampuan daerah dalam melaksanakan desentralisasi. Rasio ini menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam menghasilkan pendapatan sendiri dalam mengelola potensi potensi kekayaan yang dimiliki oleh daerahnya. Rasio ini menunjukkan derajat desentralisasi dengan kontribusi PAD terhadap total pendapatan daerah. Derajat Desentralisasi dihitung

berdasarkan perbandingan antara jumlah Pendapatan Asli Daerah dengan total penerimaan yang dimana semakin tinggi kontribusi Pendapatan Asli daerah maka semakin tinggi kemampuan pemerintah daerah dalam mengnyelenggarakan desentralisasi. Sedangkan menurut Bisma (2010) “Tingkat desentralisasi fiskal merupakan ukuran untuk menunjukkan tingkat kewenangan dan tanggungjawab yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan pembangunan”. Kriteria penilaian tingkat desentralisasi fiskal tersebut dapat ditunjukkan dalam tabel berikut:

**Tabel 2 1Kriteria Penilaian Tingkat Desentralisasi Fiskal**

Persentase PAD terhadap TPD	Tingkat Desentralisasi Fiskal
0,00-10,00	Sangat Kurang
10,01-20,00	Kurang
20,01-30,00	Sedang
30,01-40,00	Cukup
40,01-50,00	Baik
>50,00	Sangat Baik

Sumber : Tim Litbang Depdagri – Fisipol UGM, 1991 dalam Bisma (2010)

**b. Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah**

Rasio ini 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 atau pemerintah propinsi. Apabila rasio ini semakin tinggi maka sebagai salah satu tolak ukur kurangnya kemandirian keuangan pemerintah daerah dan kurangnya kemandirian pemerintah daerah dalam mengelola pembangunan daerahnya. Apabila semakin kecil rasio ini dapat diartikan bahwa pemerintah daerah mampu mengelola dan mengembangkan daerah sendiri dari sumber-sumber yang dimilikinya. Sedangkan menurut Bisma (2010)

“Tingkat ketergantungan daerah adalah ukuran tingkat kemampuan daerah dalam membiayai aktivitas pembangunan daerah melalui optimalisasi PAD dengan penerimaan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) tanpa subsidi (Dana Perimbangan)”. Kriteria penilaian ketergantungan daerah dapat dilihat di tabel berikut ini:

**Tabel 2 Kriteria Penilaian Ketergantungan Keuangan Daerah**

Prosentase	Ketergantungan Keuangan Daerah
0,00-10,00	Sangat Rendah
10,01-20,00	Rendah
20,01-30,00	Sedang
30,01-40,00	Cukup
40,01-50,00	Tinggi
>50,00	Sangat Tinggi

Sumber : Tim Litbang Depdagri – Fisipol UGM, 1991 dalam Bisma (2010)

c. Rasio Efektivitas dan Efisiensi Pajak Daerah

Rasio efektivitas pajak daerah merupakan kemampuan pemerintah daerah dalam mengumpulkan pajak daerah sesuai dengan jumlah penerimaan pajak daerah yang telah ditargetkan. Dapat dianggap baik apabila rasio ini minimal mencapai hasil angka satu atau 100 persen. Untuk dapat menghitung rasio ini diperlukannya data tentang biaya pemungutan pajak daerah. Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah dalam melakukan pemungutan pajak daerah dapat dikategorikan efisien apabila rasio yang telah dicapai kurang dari sepuluh persen. Dimana biaya pemungutan paling tinggi 5% dari realisasi pajak dan retribusi daerah sesuai dengan pasal 76 PP Nomor 65 tahun 2001 tentang pajak daerah.

d. Derajat Kontribusi BUMD

Rasio ini bermanfaat untuk mengetahui seberapa besar kontribusi perusahaan BUMD daerah dalam pemasukkan pendapatan daerah.

### **2.1.5 Analisis Kinerja Keuangan Belanja Daerah**

Analisis Kinerja Keuangan Belanja Daerah penting dilakukan dalam mengevaluasi kinerja keuangan pemerintah daerah apakah pemerintah daerah telah menggunakan APBD-nya secara ekonomis, efisien, dan efektif. Apakah pemerintah daerah dalam penganggarannya telah melakukan efisiensi anggaran, menghindari pengeluaran yang tidak perlu dan pengeluaran yang tidak tepat sasaran. Kinerja Keuangan Belanja Daerah bisa dikatakan baik apabila realisasinya lebih rendah dari jumlah yang dianggarkan, yang menunjukkan adanya efisiensi anggaran. Dalam belanja daerah diperlukannya analisis keserasian belanja karena terkait dengan fungsi anggaran sebagai alat distribusi, alokasi, dan stabilisasi.

Berdasarkan informasi-informasi yang ada pada Laporan Realisasi Anggaran, kita dapat melakukan Analisis Kinerja Anggaran Belanja Daerah dengan cara :

#### **1. Analisis Varians Belanja Daerah**

Analisis Varians Belanja Daerah merupakan analisis dari hasil selisih antarrealisasi belanja dan anggaran, yang bermanfaat bagi pengguna untuk mengetahui hasil besarnya varians antara realisasi dan anggaran belanja yang dinyatakan dalam bentuk nominal maupun persentase. Dapat dikatakan baik dari hasil varians ini adalah apabila pemerintah daerah dapat melakukan efisiensi belanja. Apabila pemerintah tidak dapat melakukan efisiensi belanja maka dapat dikategorikan atau adanya indikasi dari Kinerja Keuangan Belanja Daerah yang kurang baik atau dikarenakan adanya jumlah realisasi belanja yang lebih besar dari jumlah anggaran yang ditargetkan.

## 2. Analisis Pertumbuhan Belanja Daerah

Analisis Pertumbuhan Belanja Daerah bermanfaat dalam mengevaluasi atau mengetahui pertumbuhan belanja dari tahun ke tahun apakah meningkat (cenderung positif) atau bahkan menurun (cenderung negatif). Pada umumnya belanja mengalami kenaikan dalam tiap periode. Alasan kenaikan belanja biasanya dikaitkan dengan penyesuaian terhadap inflasi, perubahan kurs rupiah, perubahan jumlah cakupan layanan, dan penyesuaian cakupan makro ekonomi. Dengan adanya pertumbuhan belanja harus diimbangi dengan pendapatan yang memadai atau seimbang.

## 3. Analisis Keserasian Belanja Daerah

Rasio Keserasian Belanja Daerah merupakan gambaran atau menunjukkan kinerja pemerintah daerah dalam memprioritaskan alokasi dana belanja secara optimal. Dimana anggaran yang terkait sebagai alat distribusi, alokasi dan stabilitas. Perlu adanya harmonisasi belanja dari pemerintah daerah agar fungsi anggaran tersebut dapat berjalan dengan baik. Analisis keserasian belanja dapat dihitung dengan perbandingan Analisis Belanja Operasi terhadap Total Belanja dan Analisis Belanja Modal terhadap Total Belanja.

## 4. Analisis Efisiensi Belanja

Rasio Efisiensi Belanja digunakan untuk mengukur tingkat penghematan anggaran yang dilakukan pemerintah. Tidak ada standar baku atau tetap dalam mengukur analisis ini, dimana hasil dari analisis ini bersifat relatif. Pemerintah daerah dinilai telah melakukan efisiensi anggaran jika rasio efisiensinya kurang dari 100 persen, jika hasil analisis lebih dari 100 persen mengindikasikan terjadinya pemborosan anggaran. Sebagaimana dimaksud adalah apabila realisasi belanja terhadap realisasi anggaran belanja lebih kecil berarti dapat

dikatakan baik sedangkan apabila realisasi belanja dengan realisasi anggaran belanja melebihi anggaran tersebut dapat diartikan bahwa pemerintah daerah tidak dapat melakukan efisiensi belanja atau dapat dikatakan terjadi pemborosan belanja daerah.

