

## **BAB II**

### **DASAR TEORI DAN PENGEMBANGAN HIPOTESIS**

#### **2. 1. Otonomi Daerah**

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatakan bahwa Otonomi Daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjadi perubahan yang cukup mendasar dalam pengelolaan daerah, termasuk dalam manajemen atau pengelolaan keuangan daerah. Sebagai konsekuensi dari kewenangan otonomi yang diberikan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tersebut menjadi kewajiban pemerintah daerah untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat secara demokratis, adil, merata, dan berkesinambungan. Kewajiban tersebut dapat dipenuhi jika pemerintah daerah mampu mengelola potensi daerahnya yaitu potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan potensi sumber daya keuangannya secara optimal (Halim dan Kusufi, 2013).

Menurut Nordiawan dan Hertianti (2006), tujuan otonomi daerah adalah pemberian otonomi luas kepada daerah untuk mempercepat pencapaian kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Selain itu, melalui otonomi daerah diharapkan dapat meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, serta potensi dan keragaman daerah dalam

sistem negara kesatuan Republik Indonesia. Menurut Mardiasmo (2003), pemberian otonomi daerah harus memberikan keleluasaan kepada daerah dalam proses pembangunan daerah melalui upaya yang sebesar-besarnya untuk meningkatkan partisipasi aktif masyarakat, karena pada dasarnya ada tiga tugas pokok yang tersangkut dalam pembentukan otonomi daerah, yaitu:

1. Menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah.
2. Meningkatkan kualitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat.
3. Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.

Halim dan Kusufi (2013) mengungkapkan ciri utama suatu daerah yang mampu melaksanakan otonomi daerah, yaitu:

1. Kemampuan keuangan daerah, artinya daerah harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahannya.
2. Ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, agar Pendapatan Asli Daerah (PAD) dapat menjadi sumber keuangan terbesar dan peranan pemerintah daerah menjadi lebih besar.

## 2. 2. Keuangan Daerah

Aspek keuangan merupakan aspek yang paling dominan dalam pengukuran kemampuan pemerintah daerah menjalankan otonomi daerah. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, pengertian keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang serta segala bentuk kekayaan yang dapat dijadikan milik daerah berhubung dengan hak dan kewajiban daerah tersebut.

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah menjelaskan bahwa pengelolaan keuangan daerah merupakan keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, diketahui bahwa daerah diberikan hak otonomi dalam memperoleh sumber keuangan yang antara lain yaitu pendanaan dari pemerintah pusat sesuai dengan kebijakan kewenangan pemerintah pusat yang diserahkan kepada pemerintah daerah, wewenang dalam pemungutan dan pengelolaan pajak dan retribusi sesuai dengan kondisi daerah, kewenangan atas bagi hasil dari sumber daya nasional yang ada di daerah serta berpartisipasi dalam mekanisme perimbangan keuangan lainnya, dan kewenangan untuk mengelola kekayaan daerah termasuk untuk memperoleh sumber-sumber pendapatan serta pembiayaan lain yang sah.

Dengan pemberian hak otonomi yang dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, diharapkan daerah dapat

lebih mandiri dalam mengelola keuangan daerah, meningkatkan efisiensi, dan memanfaatkan potensi ekonomi lokal. Halim dan Kusufi (2013) mengungkapkan bahwa kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah dituangkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang langsung maupun tidak langsung mencerminkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan sosial masyarakat.

Pengertian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) menurut Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, merupakan rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah, serta merupakan dasar bagi pemerintah daerah untuk melakukan penerimaan dan pengeluaran daerah. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dijelaskan bahwa penerimaan daerah terdiri atas pendapatan daerah dan penerimaan pembiayaan daerah, kemudian pengeluaran daerah terdiri atas belanja daerah dan pengeluaran pembiayaan daerah. Penerimaan dan pengeluaran daerah membentuk struktur APBD yang menurut Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah terdiri atas beberapa komponen yaitu:

1. Pendapatan Daerah

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, pendapatan daerah merupakan semua penerimaan uang melalui Rekening Kas Umum Daerah yang tidak perlu dibayar kembali oleh Daerah dan penerimaan lainnya yang sesuai dengan

ketentuan peraturan perundang-undangan diakui sebagai penambah ekuitas yang merupakan hak daerah dalam 1 (satu) tahun anggaran. Pendapatan daerah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah meliputi antara lain:

a. Pendapatan Asli Daerah

Berdasarkan Halim dan Kusufi (2013), Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan bertujuan memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah sebagai perwujudan desentralisasi. Komponen PAD menurut Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah terdiri atas:

- 1) Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, yaitu pendapatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pajak daerah dan retribusi daerah.
- 2) Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, yaitu penerimaan daerah atas hasil penyertaan modal daerah.
- 3) Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah, yaitu:
  - a) hasil penjualan BMD yang tidak dipisahkan;

- b) hasil pemanfaatan BMD yang tidak dipisahkan;
- c) hasil kerja sama daerah;
- d) jasa giro;
- e) hasil pengelolaan dana bergulir;
- f) pendapatan bunga;
- g) penerimaan atas tuntutan ganti kerugian keuangan daerah;
- h) penerimaan komisi, potongan, atau bentuk lain sebagai akibat penjualan, tukar-menukar, hibah, asuransi, dan/atau pengadaan barang dan jasa termasuk penerimaan atau penerimaan lain sebagai akibat penyimpanan uang pada bank, penerimaan dari hasil pemanfaatan barang daerah atau dari kegiatan lainnya merupakan pendapatan daerah;
- i) penerimaan keuntungan dari selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing;
- j) pendapatan denda atas keterlambatan pelaksanaan pekerjaan;
- k) pendapatan denda pajak daerah;
- l) pendapatan denda retribusi daerah;
- m) pendapatan hasil eksekusi atas jaminan; n. pendapatan dari pengembalian;
- n) pendapatan dari BLUD; dan

- o) pendapatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

b. Pendapatan Transfer

Berdasarkan Halim dan Kusufi (2013), pendapatan transfer merupakan pendapatan daerah yang diperoleh dari otoritas pemerintah di atasnya. Pendapatan transfer menurut Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah terdiri atas:

1) Transfer Pemerintah Pusat, yaitu:

- a) Dana perimbangan yang terdiri atas Dana Transfer Umum yaitu Dana Bagi Hasil (DBH) serta Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Transfer Khusus yaitu Dana Alokasi Khusus (DAK) Fisik dan DAK Non-Fisik.

b) Dana insentif daerah

c) Dana otonomi khusus

d) Dana keistimewaan

e) Dana desa.

- 2) Transfer antar-daerah, yaitu pendapatan bagi hasil, dan bantuan keuangan.

c. Lain-lain Pendapatan Daerah yang sah

Berdasarkan Halim dan Kusufi (2013), lain-lain pendapatan daerah yang sah adalah pendapatan daerah dari sumber lain misalnya sumbangan pihak ketiga kepada daerah yang dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Lain-lain Pendapatan Daerah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah terdiri atas:

- 1) Hibah,
- 2) Dana darurat, dan/atau
- 3) lain-lain pendapatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2. Belanja Daerah

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, belanja daerah merupakan semua pengeluaran dari Rekening Kas Umum Daerah yang tidak perlu diterima kembali oleh Daerah dan pengeluaran lainnya yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan diakui sebagai pengurang ekuitas yang merupakan kewajiban daerah dalam 1 (satu) tahun anggaran. Klasifikasi belanja daerah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah meliputi antara lain:

a. Belanja operasi, yaitu pengeluaran anggaran untuk kegiatan sehari-hari pemerintah daerah yang memberi manfaat jangka pendek. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, belanja operasi terdiri atas:

- 1) belanja pegawai
- 2) belanja barang dan jasa
- 3) belanja bunga
- 4) belanja subsidi
- 5) belanja hibah
- 6) belanja bantuan sosial.

b. Belanja modal, yaitu pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari 1 (satu) periode akuntansi.

c. Belanja tidak terduga, yaitu pengeluaran anggaran atas Beban APBD untuk keperluan darurat termasuk keperluan mendesak yang tidak dapat diprediksi sebelumnya.

d. Belanja transfer, yaitu pengeluaran uang dari pemerintah daerah kepada pemerintah daerah lainnya dan/atau dari pemerintah daerah kepada pemerintah desa. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, belanja transfer terdiri atas:

- 1) belanja bagi hasil, dan

2) belanja bantuan keuangan.

### 3. Pembiayaan Daerah

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, pembiayaan daerah merupakan semua penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran berkenaan maupun pada tahun anggaran berikutnya. Komponen pembiayaan daerah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah meliputi antara lain:

#### a. Penerimaan Pembiayaan.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 tahun 2019, Penerimaan Pembiayaan Daerah bersumber dari:

- 1) Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SILPA), yaitu pelampauan penerimaan PAD, pelampauan penerimaan pendapatan transfer, pelampauan penerimaan lain-lain Pendapatan Daerah yang sah, pelampauan penerimaan pembiayaan, penghematan belanja, kewajiban kepada pihak ketiga sampai dengan akhir tahun belum terselesaikan dan/atau sisa dana akibat tidak tercapainya capaian target Kinerja dan sisa dana pengeluaran pembiayaan.

- 2) Pencairan Dana Cadangan, yaitu penerimaan pembiayaan yang digunakan untuk menganggarkan pencairan Dana Cadangan dari rekening Dana Cadangan ke Rekening Kas Umum Daerah dalam tahun anggaran berkenaan.
- 3) Hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan, yaitu penerimaan pembiayaan yang digunakan antara lain untuk menganggarkan hasil penjualan perusahaan milik daerah atau BUMD dan penjualan aset milik pemerintah daerah yang dikerjasamakan dengan pihak ketiga, atau hasil investasi penyertaan modal pemerintah daerah.
- 4) Penerimaan pinjaman daerah, yaitu penerimaan pembiayaan yang digunakan untuk menganggarkan penerimaan pinjaman daerah termasuk penerimaan atas penerbitan obligasi daerah yang akan direalisasikan pada tahun anggaran berkenaan.
- 5) Penerimaan kembali pemberian pinjaman daerah, yaitu penerimaan pembiayaan yang digunakan untuk menganggarkan pinjaman yang diberikan kepada pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah lainnya.
- 6) Penerimaan Pembiayaan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- b. Pengeluaran Pembiayaan, yang terdiri atas pembayaran cicilan pokok utang yang jatuh tempo, penyertaan modal daerah, pembentukan Dana Cadangan, pemberian Pinjaman Daerah, dan/atau pengeluaran pembiayaan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

### **2. 2. 1. Laporan Keuangan Pemerintah Daerah**

Pemerintah daerah sebagai pihak yang diserahi tugas menjalankan roda pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan daerahnya untuk kemudian melalui analisis rasio keuangan terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakan, dapat dinilai bagaimana keberhasilan pemerintah daerah dalam menjalankan tugasnya (Halim dan Kusufi, 2013).

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah, laporan keuangan merupakan bentuk pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara/daerah selama suatu periode. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan dinyatakan bahwa peranan laporan keuangan adalah menyediakan informasi yang relevan mengenai posisi keuangan dan seluruh transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan selama satu periode pelaporan suatu entitas pelaporan selama satu periode pelaporan.

Undang – Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyatakan bahwa bentuk dan isi laporan pertanggungjawaban pelaksanaan

APBN/APBD wajib disusun dan disajikan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). Adapun komponen laporan keuangan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, yaitu:

1. Laporan Realisasi Anggaran

Laporan Realisasi Anggaran menyajikan ikhtisar sumber, alokasi, dan pemakaian sumber daya keuangan yang dikelola oleh pemerintah pusat/daerah, yang menggambarkan perbandingan antara anggaran dan realisasinya dalam satu periode pelaporan.

2. Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih

Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih menyajikan informasi kenaikan atau penurunan Saldo Anggaran Lebih tahun pelaporan dibandingkan dengan tahun sebelumnya.

3. Neraca

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

4. Laporan Operasional

Laporan Operasional menyajikan ikhtisar sumber daya ekonomi yang menambah ekuitas dan penggunaannya yang dikelola oleh pemerintah pusat/daerah untuk kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dalam satu periode pelaporan.

5. Laporan Arus Kas

Laporan Arus Kas menyajikan informasi kas sehubungan dengan aktivitas operasi, investasi, pendanaan, dan transitoris yang menggambarkan saldo awal, penerimaan, pengeluaran, dan saldo akhir kas pemerintah pusat/daerah selama periode tertentu.

#### 6. Laporan Perubahan Ekuitas

Laporan Perubahan Ekuitas menyajikan informasi kenaikan atau penurunan ekuitas tahun pelaporan dibandingkan dengan tahun sebelumnya.

#### 7. Catatan atas Laporan Keuangan

Catatan atas Laporan Keuangan meliputi penjelasan naratif atau rincian dari angka yang tertera dalam Laporan Realisasi Anggaran, Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih (SAL), Laporan Operasional, Laporan Perubahan Ekuitas, Neraca, dan Laporan Arus Kas. Catatan atas Laporan Keuangan juga mencakup informasi tentang kebijakan akuntansi yang dipergunakan oleh entitas pelaporan dan informasi lain yang diharuskan dan dianjurkan untuk diungkapkan di dalam Standar Akuntansi Pemerintahan serta ungkapan-ungkapan yang diperlukan untuk menghasilkan penyajian laporan keuangan secara wajar.

### **2.3. Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah**

Syamsi (1986) dalam Hendrariyadi (2011:35) menyatakan kinerja keuangan pemerintah daerah dapat diartikan sebagai:

“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.”

Menurut Halim dan Kusufi (2013), kemampuan daerah adalah salah satu ukuran yang dapat digunakan untuk melihat kemampuan daerah dalam menjalankan otonomi daerah. Perhatian yang besar terhadap pengukuran kinerja disebabkan oleh opini bahwa pengukuran kinerja dapat meningkatkan efisiensi, keefektifan, penghematan dan produktifitas pada organisasi sektor publik (Halachmi, 2005).

Pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah dilakukan untuk memenuhi 3 tujuan yaitu (Mardiasmo, 2003):

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

### **2. 3. 1. Rasio Keuangan**

Menurut Halim dan Kusufi (2013), salah satu alat yang dapat menjadi kriteria/indikator untuk menganalisis kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya adalah dengan melakukan analisis rasio keuangan terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakannya. Analisis keuangan secara luas sudah diterapkan pada organisasi yang bersifat komersial dengan rasio-rasio laporan keuangan, sedangkan pada organisasi publik, khususnya pemerintah daerah masih sangat terbatas karena secara

teori belum ada kesepakatan pasti mengenai nama dan kaidah pengukurannya (Halim dan Kusufi, 2013). Menurut Halim dan Kusufi, (2013), beberapa rasio yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah yaitu rasio kemandirian keuangan daerah, rasio efektivitas dan efisiensi pendapatan asli daerah, dan rasio aktivitas yaitu rasio keserasian, dan *Debt Service Coverage Ratio (DSCR)*.

#### **2.3.1.1. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah**

Menurut Halim dan Kusufi, (2013), kemandirian keuangan daerah atau yang biasa disebut otonomi fiskal menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah. Kemandirian keuangan daerah ditunjukkan oleh besar kecilnya pendapatan asli daerah dibandingkan dengan pendapatan daerah yang berasal dari sumber lain misalnya bantuan pemerintah pusat ataupun dari pinjaman. Rasio kemandirian menunjukkan ketergantungan daerah terhadap sumber dana ekstern. Semakin tinggi rasio kemandirian mengandung arti bahwa tingkat ketergantungan daerah terhadap bantuan pihak ekstern, terutama pemerintah pusat dan propinsi, semakin rendah. Selain itu menurut Halim dan Kusufi (2013), rasio kemandirian juga mampu menggambarkan tingkat partisipasi masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi daerah yang merupakan komponen utama pendapatan

asli daerah. Semakin tinggi masyarakat membayar pajak dan retribusi daerah akan menggambarkan tingkat kesejahteraan masyarakat semakin tinggi.

Adapun rumus rasio kemandirian keuangan daerah menurut Halim dan Kusufi (2013) adalah sebagai berikut:

$$\text{Rasio Kemandirian} = \frac{\text{PAD}}{\text{Bantuan Pemerintah Pusat atau Provinsi dan Pinjaman}} \times 100\%$$

#### 2.3.1.2. Rasio Efisiensi PAD

Menurut Halim dan Kusufi (2013), rasio efisiensi adalah rasio yang menggambarkan perbandingan antara besarnya biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan dengan realisasi pendapatan yang diterima. Adapun rumus efisiensi menurut Halim dan Kusufi (2013) adalah sebagai berikut:

$$\text{Rasio Efisiensi} = \frac{\text{Biaya yang dikeluarkan untuk memungut PAD}}{\text{Realisasi Penerimaan PAD}}$$

Selanjutnya menurut Halim dan Kusufi (2013), kinerja pemerintah daerah dalam melakukan pemungutan pendapatan dikategorikan sebagai efisien apabila rasio efisiensi mencapai kurang dari 1 (satu) atau di bawah 100 persen. Semakin kecil rasio efisiensi berarti kinerja pemerintah daerah semakin baik, karena semakin kecil biaya yang dikeluarkan untuk

memungut PAD dibandingkan realisasi penerimaan PAD maka semakin efisien pendapatan asli daerah sebagai bagian dalam keuangan daerah.

### **2.3.1.3. Rasio Efektivitas PAD**

Menurut Halim dan Kusufi (2013), rasio efektivitas adalah rasio yang menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan pendapatan asli daerah yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah. Adapun rumus efektivitas menurut Halim dan Kusufi (2013) adalah sebagai berikut:

$$\text{Rasio Efektivitas} = \frac{\text{Realisasi PAD}}{\text{Target Penerimaan PAD yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah}}$$

Selanjutnya menurut Halim dan Kusufi (2013), kinerja pemerintah daerah dalam melakukan pemungutan pendapatan dikategorikan sebagai efisien apabila rasio efisiensi mencapai minimal sebesar 1 (satu) atau 100 persen. Semakin besar rasio efektivitas berarti kinerja pemerintah daerah semakin baik, karena semakin besar realisasi penerimaan PAD maka semakin efektif realisasi pendapatan asli daerah berdasarkan target PAD.

### **2.3.1.4. Rasio Aktivitas**

#### **2.3.1.4.1. Rasio Keserasian**

Menurut Halim dan Kusufi (2013), rasio keserasian adalah rasio yang menggambarkan bagaimana Pemerintah Daerah memprioritaskan alokasi dananya pada belanja aparatur dan belanja pelayanan publik secara optimal. Semakin tinggi persentase dana yang dialokasikan untuk belanja rutin berarti persentase belanja investasi (belanja pembangunan) yang digunakan untuk menyediakan sarana dan prasarana ekonomi masyarakat cenderung semakin kecil. Adapun keserasian menurut Halim dan Kusufi (2013) dapat dirumuskan sebagai berikut:

### **Rasio Belanja Rutin terhadap APBD**

$$= \frac{\text{Total Belanja Rutin}}{\text{Total APBD}}$$

### **Rasio Belanja Pembangunan terhadap APBD**

$$= \frac{\text{Total Belanja Pembangunan}}{\text{Total APBD}}$$

Belum terdapat acuan yang pasti terkait berapa besarnya rasio belanja rutin maupun pembangunan terhadap APBD yang ideal, karena sangat dipengaruhi oleh dinamisasi kegiatan pembangunan dan besarnya kebutuhan investasi yang diperlukan untuk mencapai pertumbuhan yang ditargetkan, namun sebagai daerah yang berada di negara berkembang, peranan pemerintah

daerah untuk memacu terlaksananya pembangunan masih relatif besar (Halim dan Kusufi, 2013). Oleh karena itu, rasio belanja pembangunan yang relatif masih kecil perlu ditingkatkan sesuai dengan kebutuhan pembangunan di daerah.

#### 2.3.1.4.2. *DSCR (Debt Service Coverage Ratio)*

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pengendalian Jumlah Kumulatif Defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, serta Jumlah Kumulatif Pinjaman Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, pengertian *Debt Service Coverage Ratio (DSCR)* adalah

“perbandingan antara penjumlahan PAD, Bagian Daerah (BD) dari Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), penerimaan sumber daya alam, dan bagian daerah lainnya serta Dana Alokasi Umum (DAU) setelah dikurangi Belanja Wajib (BW), dengan penjumlahan angsuran pokok, bunga, dan biaya pinjaman lainnya yang jatuh tempo.”

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2018 tentang Pinjaman Daerah, *Debt Service Coverage Ratio (DSCR)* menunjukkan rasio kemampuan membayar kembali pinjaman suatu daerah yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan, dan *DSCR* juga dikenal dengan rasio kemampuan keuangan daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 56 tahun 2018 tentang Pinjaman Daerah menjelaskan bahwa dalam rangka melaksanakan

pembangunan sarana dan prasarana di daerah, selain menggunakan pendapatan asli daerah, pemerintah daerah dapat menggunakan alternatif sumber dana lain, yaitu dengan melakukan pinjaman, sepanjang prosedur dan pelaksanaannya sesuai dengan peraturan yang berlaku. Ketentuan tersebut antara lain:

1. Ketentuan yang menyangkut persyaratan:

- a. Jumlah kumulatif pinjaman daerah yang wajib dibayar maksimal 75 % dari penerimaan APBD tahun sebelumnya.
- b. DSCR minimal 2,5 atau 250% dengan rumus *DSCR* menurut Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pengendalian Jumlah Kumulatif Defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, serta Jumlah Kumulatif Pinjaman Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah adalah sebagai berikut:

$$DSCR = \frac{\{PAD + DAU + (DBH - DBHDR)\} - BW}{\text{Pokok Pinjaman} + \text{Bunga} + \text{BL}}$$

Keterangan :

DSCR = *Debt Service Coverage Ratio* atau Rasio Kemampuan Membayar Kembali Pinjaman Daerah yang bersangkutan;

PAD = Pendapatan Asli Daerah;

DAU = Dana Alokasi Umum;

DBH = Dana Bagi Hasil;

DBHDR = Dana Bagi Hasil Dana Reboisasi;

BW = Belanja Wajib

Pokok Pinjaman = Angsuran Pokok Pinjaman;

Bunga = Beban Bunga Pinjaman;

BL = Biaya Lain.

2. Ketentuan yang menyangkut penggunaan pinjaman:

a. Pinjaman jangka panjang digunakan membiayai pembangunan yang dapat menghasilkan penerimaan kembali untuk pembayaran pinjaman dan pelayanan masyarakat.

b. Pinjaman jangka pendek untuk pengaturan kas.

3. Ketentuan yang menyangkut prosedur:

a. Mendapat persetujuan DPRD.

b. Dituangkan dalam kontrak.

Jika DSCR lebih dari atau sama dengan 2,5 berarti pemerintah daerah dapat melakukan pinjaman. Sebaliknya, jika DSCR kurang dari 2,5 maka pemerintah daerah tidak dapat melakukan pinjaman lagi.

Kelayakan pemerintah daerah untuk melakukan pinjaman dan melunasinya dapat diketahui dengan DSCR. Dengan mengetahui kelayakan pemerintah daerah dalam memenuhi kewajibannya maka pengambilan kebijakan yang dianggap perlu guna menyeimbangkan penggunaan pendapatan sebagai modal dapat dilakukan.

## **2. 4. Kerangka Konseptual**

### **2. 4. 1. Teori Keagenan (*Agency Theory*)**

*Agency theory* (teori keagenan) merupakan suatu teori yang digunakan untuk memahami hubungan di mana seseorang atau sekelompok orang (*principal*) menggunakan jasa orang lain (*agent*) untuk melakukan beberapa aktivitas atas nama mereka. Dengan demikian prinsipal mendelegasikan wewenang pengambilan keputusan kepada agen, dan hubungan ini disebut hubungan agensi (Rankin, et al., 2012). Pada penelitian ini, hubungan antara *principal* dan *agent* dalam sektor pemerintahan tergambar pada hubungan masyarakat dan pemerintah daerah. Masyarakat berperan sebagai *principal* sementara pemerintah daerah berperan sebagai *agent*.

Praktek kinerja keuangan pemerintah daerah merupakan suatu konsep yang didasari oleh teori keagenan. Dalam suatu pemerintahan demokrasi, masyarakat sebagai *principal* memiliki hak penuh untuk mengawasi dan meminta pertanggungjawaban atas sumber daya yang digunakan oleh pemerintah. Sedangkan pemerintah yang bertindak sebagai *agent* mempunyai kewajiban

untuk memanfaatkan sumber daya yang ada untuk kepentingan bersama, dan menyajikan informasi kepada masyarakat yang merupakan *principal*. Tuntutan pengawasan dan pertanggungjawaban yang timbul dari masyarakat kemudian akan mendorong pemerintah dalam meningkatkan kinerjanya.

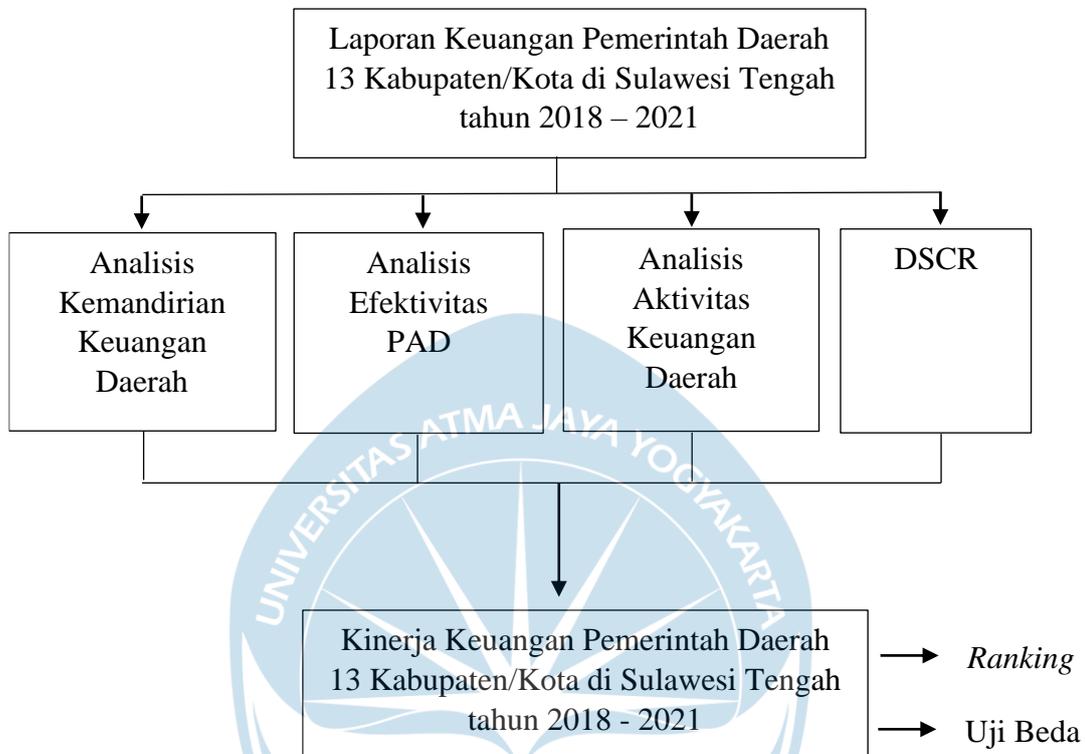
#### **2. 4. 2. Hubungan Indikator Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah dengan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah**

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, peningkatan efisiensi dan efektivitas dalam penyelenggaraan pemerintah daerah harus diprioritaskan dengan mempertimbangkan berbagai aspek, seperti hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keragaman daerah, serta tantangan persaingan global. Hal ini diwujudkan dengan memberikan otonomi daerah yang seluas-luasnya kepada daerah, yang disertai dengan hak dan kewajiban dalam menyelenggarakan otonomi daerah sebagai bagian dari sistem pemerintahan negara. Dengan keberadaan undang-undang tersebut, setiap daerah diharapkan dapat beroperasi lebih efisien dan efektif, sehingga perlu dilakukan pengukuran yang memberikan gambaran yang lebih jelas mengenai hal tersebut.

Meskipun pengukuran kinerja suatu organisasi sektor publik termasuk pemerintah daerah tidaklah mudah, telah terdapat beberapa indikator yang mampu menilai tingkat ketercapaian tujuan, sasaran, dan strategi dalam penyelenggaraan suatu pemerintahan. Menurut Halim dan Kusufi (2013), kinerja keuangan daerah atau kemampuan daerah merupakan salah satu ukuran yang

dapat digunakan untuk melihat kemampuan daerah dalam menjalankan otonomi daerah, serta memperoleh tolak ukur penetapan kebijakan keuangan tahun anggaran selanjutnya. Pengukuran untuk menilai kinerja tersebut dapat dilakukan dengan analisis rasio keuangan yang menunjukkan perbandingan hasil yang dicapai suatu daerah dari satu periode dengan periode sebelumnya, sehingga bagaimana kecenderungan kinerja pemerintah daerah yang terjadi dapat dianalisa (Halim dan Kusufi, 2013).

Pada penelitian ini akan dilakukan analisis perbandingan indikator kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Sulawesi Tengah antara tahun 2018 - 2021 yang terdiri dari indikator rasio kemandirian keuangan daerah, rasio efektivitas pendapatan asli daerah, rasio aktivitas yaitu rasio keserasian, dan *Debt Service Coverage Ratio (DSCR)*. Berdasarkan 4 (empat) indikator tersebut akan dilakukan pemeringkatan kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota yang ada di Sulawesi Tengah antara tahun 2018 sampai dengan 2021. Hasil pemeringkatan tersebut akan dianalisis untuk melihat bagaimana perubahan kinerja keuangan yang terjadi pada pemerintah daerah kabupaten kota di Sulawesi Tengah antara tahun 2018 sampai dengan 2021. Selanjutnya dalam penelitian ini juga akan dianalisis apakah terdapat perbedaan signifikan kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Sulawesi Tengah antara tahun 2018 sampai dengan 2021.



**Gambar 2.1.**  
**Kerangka Analisis Indikator Kinerja Keuangan Daerah**

## 2. 5. Penelitian Terdahulu

Terdapat berbagai penelitian terdahulu yang dilakukan oleh beberapa peneliti terkait kinerja keuangan pemerintah daerah. Terdapat bermacam-macam indikator yang dijadikan teknik analisis kinerja keuangan pemerintah daerah pada penelitian terdahulu, mulai dari analisis kemandirian keuangan daerah, efektivitas keuangan daerah, analisis efisiensi keuangan daerah, analisis aktivitas keuangan daerah, dan lain-lain. Selain itu, pada penelitian terdahulu juga digunakan subjek penelitian yang berbeda-beda.

Penelitian yang pertama dilakukan oleh Susantih dan Saftiana (2008) dengan judul “Perbandingan Indikator Kinerja Keuangan Pemerintah Provinsi se-Sumatera Bagian Selatan”. Data yang digunakan merupakan data sekunder yaitu Laporan Keuangan Pemerintah Daerah dari tahun 2004 sampai dengan tahun 2007 pada lima provinsi se-Sumatera Bagian Selatan. Teknik analisa yang digunakan dalam penelitian tersebut adalah analisis kinerja keuangan dengan indikator kemandirian keuangan daerah, efektifitas keuangan daerah dan aktivitas keuangan daerah yang dibagi menjadi rasio keserasian dan *DSCR*, serta uji beda *Kolmogorov Smirnov*. Hasil analisis menunjukkan bahwa kinerja keuangan daerah Provinsi Lampung memiliki peringkat tertinggi yaitu 63,81 persen dan Provinsi Bengkulu memiliki peringkat terendah yaitu 49,22 persen. Hasil analisis kemandirian dan efektifitas keuangan daerah menunjukkan bahwa Provinsi Lampung yaitu 50,11 persen untuk kemandirian, dan 132,17 persen untuk efektifitas keuangan daerah. Hasil analisis aktifitas keuangan daerah menunjukkan bahwa Provinsi Sumatera Selatan memiliki nilai rasio belanja aparatur daerah terendah yaitu 32,43 persen dan nilai rasio pelayanan publik tertinggi yaitu 40,52 persen. Sementara hasil uji beda *Kolmogorov Smirnov* pada penelitian tersebut menunjukkan nilai *asympt sig* sebesar 0,859, yang berarti bahwa tidak terdapat perbedaan signifikan pada kinerja keuangan pemerintah daerah lima provinsi se-Sumatera Bagian Selatan.

Penelitian yang kedua dilakukan oleh Hendrariyadi (2011) dengan judul “Perbandingan Indikator Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah Antara Tahun 2008-2009”. Teknik analisis yang digunakan dalam penelitian tersebut adalah analisis kinerja keuangan dengan indikator kemandirian

keuangan daerah, efektivitas keuangan daerah, dan aktivitas keuangan daerah, serta uji beda *Paired Sample t-test* dan uji *Wilcoxon*. Data yang digunakan merupakan data sekunder yaitu Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah tahun 2008 dan tahun 2009. Hasil analisis menunjukkan bahwa kinerja keuangan daerah pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah menunjukkan bahwa Pemerintah Kota Magelang memiliki peringkat tertinggi yaitu 57,35 persen dan Pemerintah Kota Pekalongan memiliki peringkat terendah yaitu 42,30 persen. Hasil analisis kemandirian menunjukkan bahwa Pemerintah Kota Semarang memiliki peringkat tertinggi yaitu 19,50 persen dan Pemerintah Kabupaten Demak memiliki peringkat terendah yaitu 5,47 persen. Hasil analisis efektivitas menunjukkan hasil bahwa Pemerintah Kota Magelang memiliki peringkat tertinggi yaitu 119,82 persen dan Pemerintah Kota Pekalongan memiliki peringkat terendah yaitu 91,16 persen. Selanjutnya hasil analisis aktivitas keuangan daerah menunjukkan bahwa Pemerintah Kota Magelang memiliki rasio belanja pegawai terendah yaitu 52,31 persen dan untuk nilai rasio belanja pelayanan publik Pemerintah Kota Salatiga memiliki peringkat tertinggi yaitu 39,68 persen. Sementara itu hasil uji beda *Kolmogorov Smirnov* menunjukkan nilai *asympt sig* tiga indikator keuangan memiliki nilai  $<0,05$ , hal ini berarti bahwa terdapat perbedaan signifikan kinerja keuangan Pemerintah Daerah Tingkat II di Jawa Tengah.

Penelitian yang ketiga dilakukan oleh Kurniawan dan Magdalena (2013) dengan judul “Perbandingan Indikator Kinerja Keuangan Pemerintah Provinsi di Indonesia”. Teknik analisis yang digunakan dalam penelitian tersebut adalah analisis kinerja keuangan dengan indikator kemandirian keuangan daerah,

efektivitas keuangan daerah, dan keserasian keuangan daerah dalam kinerja keuangan 33 pemerintah provinsi di Indonesia, serta uji beda *Kolmogorov Smirnov*. Data yang digunakan merupakan data sekunder yaitu laporan keuangan 33 provinsi di Indonesia tahun 2010. Hasil analisis menunjukkan bahwa Provinsi yang memiliki rasio kemandirian tertinggi adalah Jawa Timur yaitu 74,93 persen dan provinsi yang memiliki peringkat terendah adalah Papua Barat yaitu 3,69 persen. Analisis efektivitas Papua Barat dengan rasio tertinggi dan tingkat terendah dipegang oleh Provinsi Kalimantan Tengah yaitu, 71,10 persen. Pada rasio keserasian menunjukkan Provinsi Jawa Tengah memiliki nilai rasio belanja aparatur daerah tertinggi yaitu, 90,92 persen dan untuk nilai rasio belanja pelayanan Publik Provinsi Riau memiliki peringkat tertinggi yaitu, 46,03 persen. Sedangkan hasil uji beda *Kolmogorov Smirnov* menunjukkan nilai *sig asym* ketiga indikator keuangan memiliki nilai  $> 0,05$  yaitu 0,933, hal ini berarti tidak terdapat perbedaan yang signifikan pada kinerja keuangan Pemerintah Provinsi Indonesia.

Penelitian yang keempat dilakukan oleh Putra (2013) dengan judul “Perbandingan Indikator Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota di Pulau Kalimantan”. Teknik analisis yang digunakan dalam penelitian tersebut adalah analisis kinerja keuangan dengan indikator kemandirian keuangan daerah, efektivitas keuangan daerah, dan aktivitas keuangan daerah yang dibagi menjadi rasio keserasian dan DSCR, serta uji beda ANOVA, pengujian terhadap ANOVA menggunakan pengujian F dan uji *Duncan Multiple Range Test (DMRT)*. Data yang digunakan merupakan data sekunder yaitu Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah tahun 2008 sampai dengan tahun 2011

Selanjutnya diketahui bahwa terdapat perbedaan kinerja keuangan antar kabupaten/kota yang ada di Pulau Kalimantan pada indikator kemandirian keuangan daerah, efektivitas keuangan daerah, dan belanja pelayanan publik, namun tidak untuk indikator kinerja efisiensi dan DSCR.

Penelitian kelima dilakukan oleh Purnomo (2018) dengan judul “Analisis Perbandingan Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten dan Pemerintah Kota (Studi Kasus pada Pemerintah Daerah di Indonesia)”. Teknik analisis yang digunakan dalam penelitian tersebut adalah analisis kinerja keuangan dengan indikator kemandirian keuangan daerah, efektivitas PAD, kinerja belanja operasi, dan kinerja belanja modal, serta uji T dan uji *Mann-Whitney*. Selanjutnya diketahui bahwa terdapat perbedaan signifikan pada kinerja keuangan antar Pemerintah Daerah di Indonesia pada indikator derajat desentralisasi, kinerja kemandirian keuangan daerah, kinerja belanja operasi.

## **2. 6. Pengembangan Hipotesis**

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyatakan bahwa pemerintah pusat maupun pemerintah daerah wajib menyampaikan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD melalui laporan keuangan. Pemerintah daerah menyusun dan menyampaikan laporan pertanggungjawaban atas pengelolaan keuangan daerah setiap tahun dalam bentuk Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). Selanjutnya dalam Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara dinyatakan bahwa LKPD

sebagai wujud transparansi dan akuntabilitas publik yang telah diperiksa oleh Badan Pengawas Keuangan (BPK) harus disampaikan kepada lembaga perwakilan kemudian dapat dinyatakan terbuka untuk umum. Menurut Halim dan Kusufi (2013), kinerja keuangan daerah atau kemampuan daerah merupakan salah satu ukuran yang dapat digunakan untuk melihat kemampuan daerah dalam menjalankan otonomi daerah, serta memperoleh tolak ukur penetapan kebijakan keuangan tahun anggaran selanjutnya. Pengukuran untuk menilai kinerja tersebut dapat dilakukan dengan analisis rasio keuangan yang menunjukkan perbandingan hasil yang dicapai suatu daerah dari satu periode dengan periode sebelumnya, sehingga bagaimana kecenderungan kinerja pemerintah daerah yang terjadi dapat dianalisa (Halim dan Kusufi, 2013). Penilaian kinerja adalah penentuan secara periodik efektivitas operasional suatu organisasi, bagian organisasi, dan personelnnya, berdasarkan sasaran, standar, dan kriteria yang telah diterapkan sebelumnya (Mulyadi, 2001).

Hasil penelitian Susantih dan Saftianah (2008) tentang perbandingan indikator kinerja keuangan pemerintah Propinsi se-Sumatera bagian Selatan, membuktikan bahwa tidak ada perbedaan signifikan kinerja keuangan pemerintah daerah pada lima Propinsi se-Sumatera bagian Selatan. Sedangkan penelitian Hendrariyadi (2011) tentang perbandingan indikator kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah, membuktikan bahwa terdapat perbedaan signifikan kinerja keuangan pemerintah daerah tingkat II di Jawa Tengah.

Berdasarkan penelitian terdahulu dan kerangka pemikiran di atas, maka hipotesis yang diajukan pada penelitian ini adalah:

**H0: Tidak terdapat perbedaan signifikan kinerja keuangan pemerintah daerah pada kabupaten/kota di Sulawesi Tengah**

**HA: Terdapat perbedaan signifikan kinerja keuangan pemerintah daerah pada kabupaten/kota di Sulawesi Tengah**

